DOCUMENT RESUME

ED 361 233 SO 022 273

AUTHOR Reuter, Lutz R.
TITLE Political Participation of Non-Citzens in Germany and Western Europe. (Beitrage aus dem Fachbereich Padagogik).
INSTITUTION Bundeswehr Univ., Hamburg (Germany).
REPORT NO ISSN-0175-310x
PUB DATE Jun 90
NOTE 81p.; Based on three papers presented at the Conference of Europeanists (7th, Washington, DC, March 23-25, 1990), the Annual Conference of the Law & Society Association (Berkeley, CA, May 31-June 3, 1990), and the Conference of the German Studies Association (14th, Buffalo, NY, October 4-7, 1990).
PUB TYPE Reports - Research/Technical (143)
LANGUAGE English; German

EDRS PRICE MF01/PC04 Plus Postage.
DESCRIPTORS *Civil Rights; Foreign Nationals; *Immigrants; *Migrant Workers; Voting Rights
IDENTIFIERS *European Community; *Germany

ABSTRACT

This paper compares the present social, economic, and political rights labor immigrants enjoy within the European Community (EC). Its focus is the current debate about the municipal suffrage of permanent residents. The dual relevance of the topic is obvious. EC bodies like the Commission, Council of Ministers, Political Council, and European Parliament withdraw competences of their national counterparts; EC inhabitants, citizens of one of the 12 democratically ruled member states, acquire the right to move, to resettle, and to work everywhere within the Community. However, when doing so, the citizens of the Community lose their basic democratic right to vote or to become elected on at least the subnational levels like those of longterm residents who immigrated from third countries without acquiring citizenship. Currently 12-15 million or four to five percent of the inhabitants of the Community are without democratic rights. Thus, ironically in overcoming the nation state and the transnational extension of socio-economic freedoms are accompanied by a regress of democratic rights and liberties. Therefore, the general (at least, municipal) suffrage of all permanent residents and a common citizenship and ius soli based naturalization legislation are on the political agenda of the Community. (Author/LBG)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

ED 361 233

UNIVERSITÄT DER BUNDESWEHR HAMBURG

6/90

Political Participation of Non-Citizens in Germany and Western Europe

Lutz R. Reuter

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

X This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY
DR LUTZ RAINER REUTER
TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

Beiträge
aus dem
Fachbereich Pädagogik

ISSN 0175-310x

SO 022 273

BEST COPY AVAILABLE

Beiträge aus dem Fachbereich Pädagogik der
Universität der Bundeswehr Hamburg

6/90

Political Participation of Non-Citizens in Germany and Western Europe

Lutz R. Reuter

ISSN 0175 - 310X

The article is based on three conference papers on socio-economic and political rigths of non-citizens and of minority groups in Germany and Western Europe, presented at the Seventh Conference of Europeanists in Washington, D.C., March 23-25, at the Annual Conference of the Law & Society Association in Berkeley, Cal. May 31-June 3, and at the Fourteenth Conference of the German Studies Association in Buffalo, N.Y., Oct. 4-7, 1990.

Contents

Abstract 3

Zusammenfassung 4

1. Introduction 5

2. Minority: definition and theories 9

3. Civil liberties and democracy 12

4. Immigrants and the system of social, economic, and political rights 12

- 4.1 Freedom of settlement 13
- 4.2 The right of reuniting families 14
- 4.3 Social and economic rights 15
- 4.4 Naturalization 16
- 4.5 Antiracism legislation 18
- 4.6 Political rights 19
- 4.7 The right to vote and to be elected 22
- 4.8 The EC and the municipal suffrage of non-citizens 26
- 4.9 The Council of Europe and the municipal suffrage of non-citizens 28

5. Analysis: Experiences, arguments, answers 29

Bibliography 31

Abbreviations 43

Appendix 44

Federal Constitutional Court of Germany,
Constitutional Review of the Amendment of the Schleswig-Holstein Municipal and County Electoral Law of February 21, 1989
Basic Principles and Ruling of October 31, 1990
(2 BvF 2/89, 2 BvF 6/89)

Abstract

The paper compares the present social, economic, and political rights labor immigrants enjoy within the European Community. Its focus is the current debate about the municipal suffrage of permanent residents. The dual relevance of the topic is obvious: EC-bodies like Commission, Council of Ministers, Political Council, and European Parliament withdraw competences of their national counterparts; EC-inhabitants, citizens of one of twelve democraticly ruled member states, acquire the right to move, to resettle, and to work everywhere within the Community. But when doing so the citizens of the Community loose their basic democratic rights to vote or to become elected at least on the subnational levels like those longterm residents who had immigrated from third countries without acquiring the citizenship. Currently, 12-15 million or 4-5% of the inhabitants of the Community are without democratic rights. Thus, ironically the overcoming of the nation state and the transnational extension of socio-economic freedoms is accompanied by a regress of democratic rights and liberties. Therefore, the general (at least municipal) suffrage of all permanent residents and a common, citizenship and *ius soli* based naturalization legislation are on the political agenda of the Community.

Zusammenfassung

Der Beitrag vergleicht die gegenwärtigen sozialen, ökonomischen und politischen Rechte von Arbeitsimmigranten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Sein Schwerpunkt gilt der aktuellen Debatte um das kommunale Wahlrecht von Nichtstaatsbürgern. Die zweifache Bedeutung des Themas ist offenkundig: EG-Einwohner, Bürger eines der zwölf demokratisch regierten Mitgliedsländer, erwerben die Rechte der Bewegungsfreiheit, der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit innerhalb des Gemeinschaftsgebietes. Machen sie von diesen Rechten indes Gebrauch, verlieren sie ihre demokratischen Rechte der aktiven und passiven Wahl zumindest auf den subnationalen Ebenen ebenso wie jene, die aus Drittländern eingewandert sind und die Staatsangehörigkeit nicht erworben haben. Gegenwärtig sind auf diese Weise etwa 12-15 Millionen oder 4-5% der EG-Einwohner nicht im Besitz ihrer vollen Wahlrechte. Ironischer Weise geht infolgedessen die Überwindung des Nationalstaatskonzepts und die transnationale Ausdehnung sozio-ökonomischer Rechte mit einer Einschränkung der demokratischen Rechte und Freiheiten einhergeht. Daher bleibt das örtliche, wenn schon nicht das allgemeine Wahlrecht aller durch dauerhaften Wohnsitz mit dem Land verbundenen Erwachsenen unabhängig von der Frage ihrer Staatsangehörigkeit ebenso auf der Tagesordnung der Europäischen Gemeinschaft wie eine EG-gemeinsame Staatsbürgerschafts- und Einbürgerungsgesetzgebung.

1. Introduction

Immigrant and autochthone minorities have always been exposed to various kinds of stereotypes, prejudices, and discrimination in terms of political or legal, social, or economic disadvantages, or even suppression and extermination. Mainly fascist, religious-fundamentalist, or nationalist right-wing movements and governments subscribe to ideologies of racial, national, ethnic, or cultural-religious homogeneity. They often try--in order to maintain the power of the political elite or to gain societal cohesion--to produce an artificial national identity and cultural-religious or linguistic homogeneity and to eliminate minority groups. Contrary to their ideology of Marxism-Leninism, based on internationalism, anti-colonialism, and the equality of nationalities and cultures, communist governments *de facto* discriminated against minorities. This became especially obvious, when minorities started to organize themselves independently of the ruling party, to call for special rights such as freedom of faith and creed, the right to have their own schools, the public use of their languages, or self-administration, in short: rights which were perceived to undermine the power of the communist party. But, prejudices and discrimination against minorities were not restricted to the ruling party, they seem to be rather widespread within the former socialist societies also.

Within the North-American and West-European pluralist democratic societies, prejudices and sometimes even violent conflicts characterize the relationships between majorities and minorities, too. Besides ubiquitous discrimination against minorities within these societies, even legal discrimination is not unknown, which becomes especially obvious when minority group members are not nationals and therefore are denied to fully claim the existing political, social, and economic rights.

The original idea of the liberal democracy or republic had a cosmopolitan nucleus, it was based on the principle of universal human rights. Everybody was entitled to become citizen of the republic, if he or she applied and confessed to the republican constitution (Kant 1984). Contrary to the cosmopolitan republic, the European concept of the nation state was legitimized through particularistic national traditions, constituting its identity through separation and integration. Citizenship was based on national characteristics such as language, denomination, common history, or culture, and was acquired by descent. While the United States was founded in reference to the idea of universal human rights, it became a really ethnically open cosmopolitan republic not before the end of the Second World War, when Catholics and Jews, blacks and immigrants from Eastern Europe, Latin America, Africa, and Asia became fully

recognized citizens.

Contrary to the North-American model, Europe transformed into a growing number of independent nation states during the nineteenth and twentieth centuries which nevertheless could not put the basic principle of the nation state through: linguistic-cultural homogeneity and identity. Because of long-standig dynastic rule, their changeable history and great number of linguistic-culturally diverse regions and dispersed minority groups all over Europe, nearly no European nation appears as a homogeneous unit. The south-north and east-west migration process during the last four decades increased that traditional linguistic-cultural diversity. Even the intensive flow of immigration into the western states of Germany (over one million in 1989, 600-800 thousand in 1990 [figures until Sept. 1990 include the GDR]) from Russia, Poland, and Romania contributes to that cultural-linguistic inhomogeneity since most of them even if of German descent settled in eastern Europe for generations and do not speak German or simply pretend a German descent.

During the last decades, two partly contrary developments--both at least partly linked to the post-second World War migration processes--emerged in western Europe: regionalism, i.e. the transformation of mostly autochthone ethnic minorities into regional social movements fighting for self-determination and autonomy, and integration, i.e. the continuous process of interweaving former separate economic, cultural, social, and political systems within the EC and probably in Europe as a whole. 'Between' these two developments, we witness a third 'movement', the growing self-awareness of the 'dispersed' new immigrant and old linguistic-cultural minority groups which do not settle together (Power 1976; Heisler 1986; Reuter and Dodenhoeft 1988; Berman 1989; Reuter 1990).

The increasing Europeanization and internationalization of the single European societies (Lane and Ersson 1987) is confronted by a growing parochialism, nationalism, xenophobia, and discrimination against aliens (Smith 1986). Political right-wing extremism got support of up to 12% of the popular vote in the 1989 European election (e.g., Italy: 5.5%; West Germany: 7.1%; France: 11.7%; Belgium: 4.1%; Denmark: 7.1%); at least its electoral support went down to 1-2% of the vote in most German states (Bavaria 1990 state elections: 4.8%). But discrimination against ethnic minorities is present; it seems to be fed by a mixture of old nationalism, modernization deficits, bureaucratization of EC-politics, social envy and difficulties of some segments of the European societies esp. within the petty bourgeoisie and among unqualified workers to adapt to the socio-economic, cultural, and technological change and to satify their basic needs (joblessness, qualification deficits, housing shortages, anonymity,

angst etc.). On the other hand, more than 50% of the EC citizens said in a 1988 poll that fascists were "threatening to their way of life", and nearly 60% thought that fascists should be banned from running candidates for public office or should even be outlawed (Eurobarometer No. 30, Dec. 1988, p. 60f., Macridis 1987).

This paper emerged out of a project about minorities in central Europe after 1945 which focuses on the political and legal, social, economic, and cultural aspects of the topic (Stephens 1976; Ardagh 1987; Reuter 1990). The living conditions of minorities in Germany as well as in Europe in general, their cultural activities and contributions, the way they see themselves within the society (collective identity consciousness), and especially the minority-majority relations are interpreted as significant indicators for the political culture of any given society. Among other variables, social trust, outgoingness, communication, tolerance, and empathy indicate a stable democratic political culture. The topic has still another important impact, since positive minority-majority relations constitute basic preconditions for the process of continuous integration and growing pluralism within the European Community.

This article subscribes to the concepts of pluralism and multiculturalism. Minorities are mainly constituted by their linguistic-cultural expression and a kind of tradition-shaped consciousness. Pluralistic societies get their characteristics by the sum of cultural contributions and intercultural activities of their various subgroups and minorities. Assimilation policies of the governments are therefore regarded as intolerant, ethnocentric, repressive, and thus as endangering internal peace. Multiculturalism means that minorities and minority group members are not only allowed, but encouraged to maintain and develop their characteristics, be it culture, religion, or language, alongside the dominant ones. It is on them to choose individually among the various options between the extremes of segregation and assimilation (Reuter 1988, 1990).

When focusing on the group of new (labor) immigrants, this article follows a more general approach of minority. Its premise is that labor immigrants--who mostly do not keep the passport of the country they are living in permanently--constitute cultural-linguistic minorities. The majority society differentiates them as the 'others' and discriminates against them, and these 'new' immigrants are going to understand themselves as minorities. They increasingly and explicitly demand equal rights, non-discrimination regulations, political participation, and recognition of their group identities.

Naturalization may solve certain problems of permanent residents related to the legal status and rights as a citizen such as the suffrage and other civil, social, or economic rights, but proves to be complicated, sometimes expensive, and often does not meet mainly the first-generation immigrants' needs. Based on the traditional nation state-concept, even naturalization can not overcome the immanent weaknesses of that concept which is obvious within an emerging transnational community like the European Community. It is obvious that in a confederation of (twelve or more) nation states, naturalization can by no means solve nationality and suffrage problems and other problems bound to citizenship which come up when EC-inhabitants, still as citizens of their states of origin, enjoy their enlarged freedoms to move, settle, and work elsewhere. Political rights, i.e. the freedoms of speech, assembly, and association, the rights to found and join political organizations and parties, to vote in municipal, regional, and national elections or to run for public offices, can no longer strictly be bound to nationality.

Thus, the current demand for the right of equal social *and* political participation is related to two groups: *immigrants* (or in other terms, often with pejorative connotations: migrants; guest, migrant, season, or temporary workers; foreign or alien workers; aliens) from non-EC countries who permanently settled down in one of the member states, and 'migrating' *EC-citizens* who move within the territory of the community. The minority approach keeps both groups together, because the problems are probably only to be solved from the minority perspective. The freedom of movement within the EC will--at least for the time being--not abolish the different nationalities, but will in contrary increase the tremendous cultural-linguistic pluralism and thus permanently create new minorities.

The foreign population figures as well as the ethnic composition of the non-native inhabitants within the West European labor-importing countries widely differ, facts which at least partly may explain differences in immigration and integration policies. But differences in naturalization policies should be kept in mind when comparing these figures; international comparative statistics about the national or ethnic minority groups within the EC-states are not available. With 4.6 million, (West) Germany has the absolutely highest immigration population (7.5% of the population; the five east German states have about 140 thousand aliens or nearly 1% of the population. Countries with a higher percentage of immigrants are Belgium (852.000 = 8.6%), France (4.5 million = 8%), Luxembourg (100.000 = 26.5%), and Switzerland (94.000 = 15%). Denmark has only 1.8%, Holland and Austria 3.8% resp. 3.9%, England 4.5% (2.4 million) and Sweden 4.6% (390.000). One third of the immigrants in the west German states are Turks; they constitute the relatively biggest immigrant group in Denmark and Netherlands, also. The biggest number in

absolute terms of Italian immigrants are living in Germany; they constitute the biggest national minority group in Belgium and Switzerland. Dominating immigrant groups in France are Algerians, Portuguese, and Maroccans, and in the UK Indians, Pakistanis, and Carribian immigrants.

2. Minority: definitions and theories

In daily linguistic usage, the term 'minority' is mostly related to numbers in and out of a group. Sociologically, this does not make sense, because not the mere factual differentiation, but the social consequences of those differentiations in terms of power or social subordination do matter. Therefore, even 'majorities' in terms of numbers can occupy a minority group status when they are denied equal rights and equal access to social positions (e.g., the Flemings in Belgium until the late thirties [Reuter 1990], or the blacks in South-Africa). Another aspect of the everyday's usage--and linguistic origin--of 'minority' is inferiority or low-quality. The term minority addressed to ethnically differentiated groups therefore includes a devaluation and a positive valuation of the majority.

A minority is generally defined as a group of people, differentiated from others in the same society by language, religion, culture, history, nationality, race, or ethnicity. Both, minority and majority think of themselves as a differentiated group and are thought of by the others as a differentiated group often with negative connotations. Minorities are lacking social or political power and therefore are subject to certain exclusions and discriminations. Dominating groups, even if differentiated by racial or other characteristics and limited to a small number of members (e.g., members of colonial powers; white South-Africans), are not 'minorities', following this definition. Not numbers, but consequences drawn from social differentiations matter. Differential treatments and discriminations happen with regard to social, economic, cultural, political, or legal aspects.

Minority definitions in the context of international law often refer to the citizenship as a necessary precondition of a minority. Minority rights and legal claims against possible discrimination thus are bound to the status of being citizens.

In this sense, the UN-Sub-Commission on Discrimination and Minorities defined 'minority' as "a group numerically smaller than the rest of the population of a state, in a non-dominant position, whose members--being citizens of the state [sic]--possess ethnic, religious, or linguistic

characteristics, differing from those of the other members of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity directed towards preserving their culture, traditions, or language". The Sub-Commission obviously was unable to consent on a minority definition extended to non-citizens and so limiting the states to discriminate legally against foreign residents.

Most governments are very reserved to recognize refugee and immigrant groups as minorities which they want to become assimilated. This restrictive definition of minorities within the present international law does not reflect the international individual human rights and is scarcely adequate for analyzing the reality of political, social, economic, or even legal discrimination, since minorities sometimes have been denied for centuries to acquire the citizenship. In consequence, just in serious cases of discrimination, 'foreigners' are excluded from refering to minority rights. Any restrictive definiton of minority serves the interests of the majority or of its ruling elites to refuse minorities to express special needs and to claim special rights. Labor immigrants and other non-citizens who do not keep the passport of the country they are living in therefore constitute national minorities contrary to the UN-definition, they are differentiated as those by the majority and many of them are going to understand themselves as minorities.

The terms 'minority' or 'majority', when related to really existing different social groups, are merely constructs. First, because there is neither the minority as a closed and homogeneous group which follows precise, unchangeable, and unchallenged norms and which is certain of its identity, nor the majority as a group unified by common values, traditions and behavior. Second, because the mere fact or social (ethnic, mainly linguistic-cultural) differentiation is politically and sociologically irrelevant. While religious differentiation led to discrimination, exclusion, persecution, and physical destruction in many historical societies, 'national' minorities in Europe rather peacefully lived together; but 'new' minority groups emerged when the concept of the nation state was carried through since the late 18th century. This concept considered 'national', i.e. ethnic, linguistic, or cultural, differences relevant. The nation-state concept differentiated between in-group members who fully enjoyed all citizen's rights and out-group members who hold an inferior status, tolerated at the best; thus, it strengthened the process of building segregated group identities.

Most European nations still today follow the sometimes modified *ius sanguinis* principle (citizenship is aquired by descent) contrary to the *ius soli* (citizenship is aquired by the lieu of birth) which prevails in traditional immigrant societies. But we can realize already significant

variations, since some countries facilitated the naturalization of young adults (e.g., France), introduced legal claims for naturalization (e.g., Belgium), or combined the *ius soli* and *ius sanguinis* principles (e.g., the Netherlands where third-generation immigrants born within the country automatically aquire the Dutch citizenship).

The central point of this minority concept is that minorities are constituted by ascription and that the group identity is mainly subjective (identity belief). People of different languages, denominations, or nationalities may have lived together for a very long time, amalgamating, assimilating or staying separate, without differentiating themselves as 'minority' or 'majority' groups and discriminating against each other. Therefore a minority must not have produced a long-standing group identity, it can come into existence just as a result of changing social definitions. Variations in respect to language, religion, or ethnicity could have been considered irrelevant, until political events such as the ideology to organize societies homogeneously on the base of certain national, ethnic, linguistic, or cultural characteristics sharpened the existing distinctions and made them politically, legally, economically, culturally, or socially relevant. Against members of the group singled out was discriminated where or when culture, religion, language, or ethnicity were considered important. Especially ethnic differentiation from without produces community consciousness and a feeling of identity from within; social differentiation is combined with cleavages and closings. Discrimination against minorities happens when social or national unity is thought to be endangered, when pluralism, liberalism, or existing differences in regard to language, ethnicity, culture, or religion are not recognized values and minorities are available as scapegoats (Esser 1988; Kreckel 1988).

In Europe, it was the nation state of the early nineteenth century which produced the doubtful concept of national (which could be a linguistic, cultural, or ethnic) identity which differentiated members of that society who did not fulfill these criteria and made them a minority (e.g., the Bretons in France, the Danes or Poles in Germany, the Germans in Poland). It was and widely still is the nation state which awards civil and political rights or public offices only to citizens and restricts the access to the national territory of would-be immigrants in reference to the criteria of assimilation to the 'national identity'. Shortly, minorities may be definable with respect to objective criteria, but they are groups produced and socially defined with respect to certain historical events. This means that their existence is to be seen as a reaction to certain experiences and conditions.

3. Civil liberties and democracy

Participation in society and politics is one of the fundamental principles of democracy and a major indicator of the accomplishment and stability of democratic political culture. Participation serves to express individually as well as collectively individual and group needs, interests and demands, and is oriented to the 'responsive behavior' of politics, administration, and the public. Besides equality of opportunities and identity, participation is one of the major variables of the socio-analytical 'life-chances' concept which happens to be a more differentiated approach for analyzing social inequality than the class concept. For minorities, participation via public articulation, group membership, intra-organizational activities, elections, and referenda has at least three functions; it is a means:

- to develop and maintain individual and group identity,
- to express individual and group interests, and
- to contribute individually as well as collectively to the majority society.

Easing naturalization requirements or opening up political including voting rights to qualified foreign residents are the two options of the host countries. Most democracies have stopped short of enfranchisement, but all have responded in one way or another to the problem of resident-alien political participation. But neither naturalization and legal equality nor unrestricted political rights including the right to vote do prevent social discrimination, as the Swedish, Danish, and Dutch cases currently teach us. But political rights are the basis of legitimacy and necessary prerequisits in a democracy to fight against prejudices and discrimination and to improve the life-chances of minority groups.

4. Immigrants and the system of social, economic, and political rights in the EC

A comparative analysis of the civil and political rights of labor immigrants from EC-member states or third countries, even when limited to the major EC-countries, is confronted with the difficulty that the existing legal systems have a different historical, political, and socio-economic background and that the pertinent law is rather confused and complicated. The comparison cannot outline these different traditions as well as differences in legal detail and administrative practice, and it is restricted to some of the major issues. Unemployment, recession, economic reconstruction, growing social discrimination, and xenophobia

were the major socio-economic conditions which influenced the (increasingly restrictive) immigration policies during the eigthies, but which had a different impact on the domestic integration policies. From an over-all perspective, the European immigration policies are thought to be on the way towards convergence (Hammar 1985); but currently, still quite different, if not contrary concepts of how to deal with immigration and immigrants compete.

Only a few countries such as the Netherlands, Denmark, Ireland, and--outside the EC--Sweden were rather successful in building up consensus among major social and political actors and groups for significantly reforming their immigration acts for non-citizens. Thus, these governments were able to implement an incremental change of their former 'aliens' policies toward minority policies based on goals and principles such as human rights, social and economic equality, integration, and the legitimacy of minority group identity.

4.1 The freedom of settlement

Already in 1991, EC-citizens enjoy widely unrestricted freedoms of movement, residence, settlement, and work in most member states; still existing restrictions such as work permissions, for instance, will be abolished in 1993 at the latest. From then on, national or local authorities are no longer allowed to discriminate against EC-foreigners who are entitled to the same legal and administrative rights as subjects or domestic firms. Non-EC foreigners married with EC-citizens mostly enjoy similar rights and an easier access to the labor market.

But the EEC-Treaty of 1957, as amended in July 1987 by the Single European Act (European Law Gazette no. L 169/29), does not apply to citizens from associated (e.g., Turkey) or third countries (e.g., Algeria and Marocco; EFTA-countries). If 'guest-workers' (mainly spouses and children) from these countries are granted access to one of the EC-countries at all, they are--different from one EC-country to the other--subject to various kinds of residence and work permissions. They do not enjoy the freedom to move and to settle within the EC territory.

The Dutch government was not yet able to put its liberal concept of alien policy through which--in this context--means that foreigners from non-EC countries should be guaranteed free access to the other EC countries after a residence of five years in one member state (Groenendijk 1985; Penninx and Groenendijk 1989).

4.2 The right of reuniting families

During the seventies, all European labor receiving countries formally stopped labor recruiting abroad and banned further immigration; only family members, mainly spouses and children, and political refugees were excepted. But their status and rights still widely differ in the twelve EC-member states. Also, immigrants from communist Eastern Europe into some western European countries were not banned (meanwhile restrictions apply, but the continous wave of immigration is not stopped), and native Germans ('status Germans' in terms of Art. 116 Basic Law) from Poland, USSR, CSSR, and Romania still have unrestricted access to Germany and are legally entitled to apply immediately for the German citizenship. This shows the German Alien Act, keeping non-native immigrants on a level of legal inferiority, in a rather bad light. The 1990 legal change as pushed through by the ruling conservative parties is going to change these conditions only partly , e.g., the easing of naturalization (*Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts*, July 9, 1990, published in Federal Law Gazette I, pp. 1354-1387, set into force on Jan. 1, 1991).

Family members of EC-foreigners enjoy the same rights of residence and work as their relatives; still valid status differentiations will be abolished in 1993.

But for family members of third states who want to immigrate, various restrictive provisions apply; and they differ widely among the twelve EC-member states. The need for a common legislation is obvious, but a comprehensive EC-policy did not yet come into sight. Its background is the high unemployment rate of the non-native population (average of 15%) and growing xenophobia in all European countries (Council of Europe 1984). In general, only wifes, husbands, or children are understood as family members who might reunite with their emigrated relatives. While all EC-member states allow family members to follow their parents or spouses (until 1981, migrant workers in France who were going to marry had to apply for a permission previously), some ban these new immigrants from the labor market for several years. Only children 16 (18) years or younger are permitted to enter; and unrestricted labor market access (no waiting period) is sometimes bound to previously taking part in vocational education programs (e.g., Germany). Newly married foreigners are only given access when their spouses were already residing in the host country for a minimum period of time (e.g., Germany: eight years; Belgium, Netherlands: one year and a labor contract for at least another year) and not before the end of a waiting period of one year. A general precondition is the proof of 'adequate' living space (e.g., France, Germany) and an income of the already immigrated foreigner higher than social welfare benefits (e.g., Netherlands), a provision which hinders newly married unemployed

and low income workers to reunite (*Ausländerbeauftragte* 1989, pp. 22-23)..

The legal provisions in many western European countries became more restrictive during the last decade; and Germany still has some of the most complicated requirements for family members to move to their relatives. It is highly doubtful if these provisions are compatible with the protection of marriage, family, and parenthood as guaranteed in most European constitutions and the European Convention on the Protection of Human Rights.

4.3 Social and economic rights

Educational and cultural rights and the existing schooling concepts cannot be outlined in depth in this paper (see Just and Groth 1985; Reuter and Dodenhöft 1988, 1989). Their are no restrictions of access toward any kind of educational, cultural, or research institution. Funds available for students are granted on a residence, not citizenship-basis. Since the seventies, all foreign children are required to attend school; in some states, monthly child benefits are used to enforce this provision. Special classes for foreign students are established in order to integrate those immigrant students who do not yet speak the native language. Most states try to suppress attempts of founding private national schools for immigrant minorities which are seen as counter-integrative; indeed, individual success in public schools correlates positively with good opportunities in vocational and further education and on the labor market. Immigrant youth and national minority students are offered 'native tongue' courses and socio-cultural studies ('civics' or social studies) about the homelands of their parents (mostly in Germany and Denmark [and Sweden], partly in the Netherlands). Some countries offer religious instruction for Muslim students to reduce the influence of the often extremely nationalist and fascist *Koran* 'schools' (e.g., the Netherlands, Great Britain, some German states [Berlin, Hamburg, NRW]) (*Ausländerbeauftragte* 1989).

Social and economic rights of immigrants often depend on the kind of residence permit and working permit. Temporary permits (between one and five years, sometimes even longer) may include residential, work place, and other restrictions. In some countries, some far-reaching conditions (e.g., language knowledge, living space, school attendance of the children, impunity) still must be fulfilled to apply successfully for an unlimited residence and work permit (in Sweden after one, mostly after five to ten years). Permanent permits allow a socio-economic status of non-citizens rather close to that of natives. It should be mentioned that a new immigration, family members excepted, into all western European

countries is mostly impossible (*Ausländerbeauftragte* 1989).

Today, most West European labor receiving countries allow foreign citizens to join social organizations such as trade unions, to vote or to be elected to shop committees or works councils (e.g., France, Germany, Netherlands), to apply for unemployment, health insurance, or social welfare benefits. On the other hand, because of a still legally unrestricted and far reaching administrative discretion, alien authorities may expell immigrants depending on social welfare benefits (e.g., Germany) or when being sentenced to imprisonment (e.g., Belgium, France). Foreign workers and employees, also from non-EC countries, are entitled to participate in the elections for the French labor courts of arbitration and the German social insurance institutions; since 1989, they can be elected to the various representative assemblies of the system.

Immigrants with unlimited working permits are free to change their workplaces and residencies, to open a shop and to become self-employed. Various restrictions still apply to the civil service. In the Netherlands, non-natives meanwhile can become civil servants except only a few branches such as the military, the police, and the courts. Berlin authorities hired naturalized Turks as policemen to serve in the Turkish neighborhoods. Access of non-citizens to the civil service is a touchy issue: Art. 48 (4) EEC-Treaty and Single European Act (1987) still allow the member states to keep EC-foreigners away from the national civil service. But the European Court in Strasbourg is going to apply it restrictively and does no longer observe it for positions within the administration of typical community services (e.g., teachers, etc.). In most EC-countries, non-EC citizens have no access to public service positions except blue collar jobs on the one hand and teaching or research positions on the other.

4.4 Naturalization

Aquiring the citizenship of the country of one's permanent residence is the traditional way to integrate oneself within immigration countries. Ethnic cohesion and close family ties, attitudes of the receiving society, different abilities to integrate, and modern traffic systems shortening distances influence the behavior of immigrants to apply for naturalization. Additionally, the existing naturalization laws, administrative practice, and charges also decide, if permanent residence of non-natives is transitory, long-lasting, or permanent. As long as full political participation is bound to citizenship, naturalization proves to be a successful way for overcoming legal discrimination. But while it may be reasonable when allochthone minority group members apply for citizen-

ship, it is not when labor migration results from an incremental process of overcoming boundaries and limitations of nation states within a larger community. Thus, naturalization will solve participation problems only of immigrant groups from those countries (such as Algeria, for example) which will not join the EC for sure. Turkey is already a special case, since the country has been an associated member for many years and has already applied formally for full membership several years ago.

Traditionally, most European citizenship and naturalization acts were based on the *ius sanguinis* or right of decent principle. The labor recruitment abroad did not change this, because the host countries did not understand themselves as immigration countries: guest-workers were hired as temporary workers. Indeed, permanent settlement forced them to recognize labor migration as *de facto* immigration and to adapt the existing legal systems. But the political and legal answers were different.

We can distinguish at least two 'models' of naturalization in Europe today:
(1) the traditional, complicated, and restrictive nation state and assimilation-oriented citizenship law (i.e., Austria [EC-applicant], Germany, Luxembourg, partly modified: Belgium) and
(2) the modernized, nation state-based, but *ius soli* and integration-oriented citizenship law (i.e., Denmark, Netherlands, partly modified: France, and outside the EC esp. Sweden).

Contrary to the U.S. for instance, foreigners applying for naturalization in Germany must establish proof of being integrated into the German society and additionally of an uninterrupted residence of at least ten years (political refugees: seven years; German-married foreigners: five years). They must already have an adequate knowledge of German and have to give up their present citizenship in principle. Family members when living together shall have the same citizenship. But even if applicants fulfill all conditions, they do not have a legal claim to become a citizen. As in most states, naturalization is still a matter of discretion based on general political, economic, and ethnic-cultural considerations.

Still in 1988, the conservative majority of the *Bundesrat* refused to adopt a bill introduced by North-Rhine-Westfalia and three other states. Its goal was to legally entitle immigrants 18 to 25 years old to aquire the German citizenship after having lived in the country since the age of ten. Children whose father or mother was born in Germany should automatically become Germans by birth. Currently, only up to 1% of those foreign residents who were living more than ten years in Germany annually aquire the German citizenship; a major obstacle seems to be that they have to give up their former citizenship. Germany--besides Switzerland and

Austria--still maintains the strongest requirements among the western European states for naturalizing foreign residents. The new Alien Law of 1990 opened up a partly new alien policy by easing the naturalization of 16-23 year old alien residents and of long-term non-citizens (15 year legal residence). The fee, regularly up to 75% of monthly income, is only 100 DM. But the law stopped short of legally naturalizing all third generation aliens as the new French and Dutch naturalization reform acts do.

The Dutch immigration and minority policies were thoroughly changed during the early eighties, based on a broad consensus among the major political parties. Part of the comprehensive restructuring was a reform of the Citizenship Act in Dec. 1984 (*Staatsblad* [Law Gazette] no. 628). Since then, foreigners 18 to 25 years old, born and residing in Holland, are legally entitled to become Dutch citizens. Third generation immigrants automatically become Dutch citzens by birth. Meanwhile the Netherlands no longer requires that naturalization applicants give up their previous citizenship; dual citizenship, internationally seen as undesirable, is considered in several host countries, at least in cases when immigrants cannot be dismissed legally or factually of their citizenship of origin. Young foreign adults between 18 and 25 shall get the naturalization option even if not born, but grown up in Holland (similarly Germany, 8 year residence).

Since the mid-eighties, foreigners born in France, being of age, and living there for at least the last five years can apply for citizenship. Similarly to Holland, 18 to 22 year old foreigners in Belgium (Luxembourg: 18 to 25 year olds) can opt for the Belge citizenship when living in the country for at least nine years (amendment to the Belge Citizenship Act of 1984). Children of foreign residents in the United Kingdom with unlimited residence permissions born in England automatically become British subjects (*Ausländerbeauftragte* 1989).

4.5 Antiracism legislation

American and British experiences (and various affirmative action programs!) clearly show that naturalization does not automatically mean actual equality. But only in a few European countries, a public discussion was opened up about anti-discrimination policy and legislation. While discrimination of EC-citzens is prohibited by EC-law and supervised by Commission and European Court, EC-citizens cannot directly refer to the EEC-Treaty and European law; and it is not unquestionable in how far aliens can rely on the general principle of equality before the law.

The most comprehensive anti-discrimination legislation in Europe still seems to be the British Race Relations Act of 1976. Three continental European countries adopted similar laws fighting discrimination because of racial (ethnic) reasons by, for instance, employers, land lords, hotel and restaurant staff (Netherlands already in 1971 and France in 1972, Belgium in 1981). While the practice in Belgium proves to be rather restrictive and more effective regulations were refused by the parliament, the Dutch government successfully expanded its anti-discrimination legislation. Now, Dutch state attornies *ex officio* prosecute violations of the prohibition of discrimination. The other EC-countries do not have similar laws; but at least blanket clauses, corresponding clauses, or--in some countries--governmental foreigner commissioners prevent gross forms of discrimination. The French and especially the Dutch approaches prove to be quite effective by combining legal, administrative, and judicial means with special rights of non-governmental associations (trade unions, immigrant organizations) to fight discrimination.

4.6 Political rights

Comparing the constitutions of all EC-nations, we find a wide consensus about the traditional human rights and civil liberties. Basic human rights are seen as a restriction of democratic legitimization, but as a necessary prerequisite of the liberal democracy. Except Britain and France which refer to historical documents, the current constitutions of all member states contain human rights and civil liberties including equality before the law and non-discrimination with respect to creed, language, gender, race, or origin. Certain differences concern the question of who is entitled to these rights, especially to political rights such as freedom of expression, of assembly, and of association. Some constitutions grant these rights to every human (e.g., Netherlands), most restrict the constitutional guarantees of political rights to citizens only, but extend them to non-citizens by statute (e.g., Belgium, Denmark, Germany). Thus, the German Alien and Association Acts, for instance, extend all civil liberties to foreigners and allow non-citizens to join (political, cultural etc.) organizations or to found (foreigner) organizations. But restrictions apply when non-citizens or associations of foreigners 'endanger' the 'public order and security'. Permanent residents in France aquired these rights in 1981, henceforth foreigner associations can be dissolved only when contravening the law. Today, legal restrictions are widely abolished in most EC-countries.

A typology of the nature and variety of political participation of non-citizens or denizens includes:
(1) homeland participation (return for voting in homeland elections,

consular voting in the host country, membership in homeland-based or sponsored associations or political party branches);
(2) consultive voice (local, regional, or national institutions (alien parliaments, advisory councils, foreigner representatives) to advise aliens on public policies and laws affecting them;
(3) industrial participation (unions, works' councils);
(4) social and civic participation (membership in religious, cultural etc. organizations), and
(5) extraparliamentary activities (meetings, marches, demonstrations, symbolic actions, political violence [Miller 1989]).

Aliens from democratic countries are free to vote in their homeland elections; some sending countries require and support the return of their citizens for voting (e.g., Italy). Some native as well as host countries allow consular voting and even campaigns for votes abroad (e.g., France and Germany, not Switzerland). The membership in homeland-based and sponsored associations, affiliated with or even being branches of national parties, is rather widespread. Associational activities blur the line between domestic and international politics and intertwins the domestic politics of the two states.

In all EC-immigration countries, most immigrant groups have founded 'self-organizations' which persue cultural, educational, religious, or political interests (Sen and Jahn 1985). Immigrant umbrella organizations mostly exist along the current ethnic cleavages. The major immigration groups from outside the EC (e.g., the Turks, Yugoslavs in Germany; the Maroccans, Algerians, or Tunisians in France) have various competing organizations within a wide range of political ideologies from nationalist fascism to Marxist internationalism. Instead of using the existing provisions of legal or administrative control and repression, the governments prefer to supervise the extreme right or left wing foreigner organizations by their national security services (e.g., BMI 1989).

Some European countries have created local institutions ('foreigner parliaments', advisory councils, committees, or other kind of representative bodies for non-citizens) for advising city and county administrations and parliaments (e.g., Belgium, Germany, Luxembourg, partly Netherlands). Local ordinances may require the appointment or even allow the election of the members of these bodies. Sometimes, non-citizens are appointed as 'experts' to local committees (e.g., Germany). These institutions allow to articulate needs and demands of foreign inhabitants, and sometimes operate quite successfully. Luxembourg whose foreign, mostly EC-administration residents constitute over 26% of the nation's population, created a national council of immigration already in 1972. The German federal government as well as the state governments of Berlin,

Hamburg, and Lower Saxony have appointed commissioners for foreigners' affairs (*Ausländerbeauftragte*). These offices combine clearinghouse functions for the immigrants with advising and information of their governments (BMAS 1986; Hamburg Parliamentary Doc. 13/5687 of March 20, 1990).

In all European labor-receiving countries, immigrants and other non-citizens are free to join trade unions and political parties. But while today alien residents--as aforementioned--may become shop stewards and members of the committees and boards of the various labor representative bodies and unions, they are often not allowed to run for party board offices (e.g., France) or to found alien parties (e.g., German Party Law). In consequence and different to the labor unions, only a small number of labor immigrants are active within the existing political parties of the host nations. Only in the Netherlands and Denmark which allow non-citizens to vote in local elections exist political parties, voter alliances, or voter lists for non-citizens. But because of their small numbers, foreigners there have difficulties to bring candidates of all-foreigner lists through. As the 1989 and 1990 elections in Denmark and Holland proved just recently, many, perhaps most foreign citizens seemed to prefer to vote for Danish parties which supported minority issues and therefore nominated non-native candidates, also.

Extraparliamentary activities through demonstrations, meetings, and symbolic actions like hunger strikes or 'occupations' of public offices are to be found in all European immigrant countries. Mostly of marginal significance, they can gain some public resonance and exert an important political impact (e.g., 'occupation' of the death-camp memorials in Bergen-Belsen, Dachau, and Neuengamme [Hamburg] or the hunger strikes of German Sinti and Yogoslav Roma in Hamburg and Cologne). Various examples of violence of extreme left and right groups which erupted periodically in many European countries are rarely related to the lack of full citizenship, esp. voting rights, as the riots of coloured British nationals or of the Molukkans in the Netherlands, citizens like ethnic Englishmen or Dutchmen, demonstrated.

Politics-oriented associations of non-native citizens, party membership of foreign residents, parliamentary alien committees, local foreigner councils, or governmental commissioners for foreigners' affairs are doubtlessly important channels of collective interest representation toward the authorities and thus contribute to the articulation of the demands of the non-native population. But the current 'system' of political participation of non-citizens unquestionably does not compensate the primary democratic deficit of political representation and participation of the EC-inhabitants without an EC-country passport. The suffrage debate

within the EC-member states was opened some fifteen years ago; its focus still lies on the local election question (Rittstieg 1981; Sasse 1974; Sen and Jahn 1985; Sieveking 1981 and 1989). In the liberal democracy, non-governmental or semi-governmental bodies of immigrant and minority groups are means of collective interest representation; the civil liberties to vote, to become elected, and to run for public offices are expression of individual political self-determination. Although inter-twinned, they should neither be confused nor played off against each other: non-native permanent residents need both, political participation through collective interest representation and electoral rights.

4.7 The right to vote and to become elected

Voting in national elections in industrial democracies is still in general the prerogative of the citizens. Currently, four to five million EC-citizens living outside their homelands and over eight million non-EC nationals of age are not allowed to vote to the various municipal, regional, and national representative bodies. With respect to the right of non-citizens to vote in municipal (and regional) elections, we can distinguish among three groups of EC-countries:

- member-states with municipal suffrage for all inhabitants;
- member-states with municipal suffrage for certain groups of non-citizens;
- member-states without municipal suffrage for all non-citizens.

(1) While most states with continental legal traditions still refer to nationality as the major criteria for granting the right to vote, for some particular reasons residence got a stronger weight in Ireland and Britain (*Ausländerbeauftragte* 1989; Bevan 1986; Brubaker 1989a; Dummett 1976 and 1984). There are three EC-member states granting the local suffrage to all non-native permanent residents:

Ireland: On the basis of reciprocity, Ireland had granted voting rights to British subjects, as some Canadian provinces do in non-federal elections. But since 1985, the Irish Electoral Act allows every person of 18 years and older with a local residence of at least six months to vote in municipal and county elections; the right to be elected is limited to the city, village, or county of residence.

Denmark: Sweden, followed by Norway, was the first European nation which, based on a 1973 recommendation of the Nordic Council [of Scandinavian nations], granted the municipal and regional suffrage to all

non-native nationals with a three year residence in 1975. Just as outside the EC, two Swiss cantons allow non-citizens to vote on the local and cantonal levels (Neuenburg resp. Neufchâtel; Jura). In 1977, Denmark first extended the local suffrage to the citizens of the Nordic Community (besides Denmark: the Faeroes, Finland, Greenland, Iceland, Norway, and Sweden) in 1977 (Norway followed in 1983). The Danish constitution demands the citizenship only for voting to the Folketing, the national parliament (SS 29, 30). Since 1981, every person of 18 years and older with a residence in Denmark of at least three years is allowed to vote or to be elected in municipal and county elections (1981 amendment to the Danish Electoral Act of 1924). The 1981 bill first was highly controversial and thus adopted only by a relative majority of only 45% of the deputees; but it stayed in force during the last three local elections. The turnout of the non-native residents went up from 59% in 1977 to 63% in 1985, but dropped in 1989. Like in Sweden and Holland, the liberal parties took profit of the foreign vote.

The Netherlands: Based on a constitutional revision during the 1980s (Art. 130 of the Dutch Constitution of 1983) and on a broad consent within the public, the Dutch parliament introduced the local suffrage for non-citizens in its Municipal Elections Act of 1985. Every foreigner--except foreign government officials (sic!)--living for at least five years in the Netherlands has the right to vote and to be elected. The first two municipal elections, joined by the non-native vote, took place in 1986 and 1990; the turnout was below 30%, at least partly a consequence that some sending countries (Marocco, e.g.) vorbade their citizens to participate. But some 20 out of 714 local parliament seats were taken by non-Dutch candidates.

Since the question of alien participation and representation in the Dutch (Danish or Swedish) society has not fully been solved through municipal electoral rights (limited or losing interest of foreigners in local elections), these countries consider relaxing restrictions on dual nationality as a means of fostering the political integration of permanent residents (in Holland already set into force).

(2) Three member states grant a local suffrage only to certain groups of non-citizens: United Kingdom, Portugal, and Spain.

United Kingdom: The Representation of the People Act of 1949 allows all British subjects and Irish citizens with a permanent residence in Britain to vote or to be elected - the latter related to the former British rule of Ireland. In addition, the British Nationality Act of 1981 grants full voting rights on all political levels to all immigrants who are Commonwealth citizens, if they live in a British community on the

qualifying date of October 10. Thus, EC-citizens except Irish nationals have no voting rights in Britain.

Portugal: The Portuguese constitution explicitly restricts political rights to citizens only, but allows an exception for citizens from Portuguese speaking nations like Brazil in local elections when based on a binational reciprocal agreement. A convention with Brazil extends the local suffrage to Brazilians, but demands them to formally apply at the Spanish minister of domestic affairs.

Spain: Art. 13 of the Spanish Constitution grants the right to vote in local elections to non-native residents only when based on international reciprocal agreements. Such treaties do not exist, although Dutch, Danish, Irish, and Swedish nationals could be allowed to vote. Anyhow, Art.13 includes at least an offer to those labor-receiving countries like Germany and France to introduce the local suffrage for Spanish labor immigrants reciprocally (Sieveking 1989 and 1990a).

(3) The majority of the EC-member states (Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg) do not let non-citizens take part in local elections; but the political, constitutional, and legislative debate is opened in most of these states (Sen and Jahn 1985).

Belgium: With respect to Art. 4 (2) and Art. 5 (2) of the Belge constitution, the introduction of electoral rights for non-Belges requires a constitutional amendment; previous bills to amend the constitution and to introduce the local suffrage failed.

France: When in opposition, the French Socialist party platform of 1981 included the promise to grant the municipal suffrage to longterm foreign residents. In power, the Socialists dropped the project on the grounds that this innovation probably would require changing the constitution. Thus the Municipal Elections Act was changed in 1983 without extending the voting rights. The electoral success of the extreme right wing National Front during the eighties fully silenced the discussion. After hefty protests of the Algerian government against a passing remark of the French foreign minister that Algerians citizens should be permitted to vote in France, the government dropped the idea to extend voting rights to immigrants.

Germany: The conservative federal and state governments of West Germany refused the idea of a suffrage for non-natives. Similar to the French socialist as well as conservative parties, CDU and CSU continue to cling to the traditional nation-state concept and fear to lose parts of their clientel to the extreme right wing parties, esp. to the Republicans

and the German People's Union (DVU). Their alien policy manifestos refer to naturalization as the final goal of successful integration, i.e. for them, naturalization is not the means, but the end of a long process of integration. Nevertheless, the German Alien Law, put through by conservative majorities in both houses in spring 1990, will partly ease the naturalization requirements for youth (16 to 23-year olds) and long-term residents (**SS** 85 f.). For the part of EC-foreigners, CDU/CSU refer to a future EC-citizenship when the political union will be on the way (CDU 1989). Still under socialist rule, East Germany had introduced the municipal suffrage of non-citizens in 1989. Because of the various legal and de facto discriminations against foreigners in the GDR, it had a mostly ideological or symbolic function only. Although the newly elected *Volkskammer* had even amended the East German constitution in spring 1990 to garantee this right, the issue did not play a part in the unification treaty. Thus, it is questionable, if the east German CDU leadership, now integrated into the all-German CDU, although probably more liberal than its western branch, will continue to support the idea of a municipal vote for non-citizens.

In contrast to the conservatives, Social Democrats and Greens strongly support the demand for the (municipal) suffrage of foreigners. The SPD has the topic on its agenda already since its Municipal Politics Manifesto of 1975 (last: SPD 1988). In 1988, the SPD pressed the Kohl government in vain to use the German EC-presidency for bringing the local suffrage issue through. The Green faction of the *Bundestag* formally introduced a bill (BT-Doc. 11/4462) with the farest reaching proposal for the suffrage of non-citizens which widely surmounts the differentiation of natives and foreigners: after a legal residence of five years, non-citizens shall be entitled to vote and to be elected to all national, state, and local parliaments. The Free Democrats (FDP) proposed the reciprocal municipal suffrage for citizens of the EC under condition of a one-year (right to vote) or four-year residence (elegibility).

The SPD majority of the state parliament of Schleswig-Holstein had adopted an amendment to the Municipal Elections Act in 1989 which introduced the suffrage of non-German residents from six European countries (reciprocal local suffrage). The law required a residence in Germany of at least five years. The Hamburg city parliament (SPD/FDP coalition) had adopted a bill in 1989 also which allowed all foreign citizens to vote to the city-district assemblies under condition that they had been living in Germany for eight years and in Hamburg for at least three months. Similar plans existed in the city states of Berlin and Bremen (SPD/Green-Alternatives or SPD majorities). But because of a provisional injunction of the Federal Constitutional Court of October 1989, the new Municipal Elections Act could not be applied during the

Schleswig-Holstein municipal elections in March 1990. In October 1990, the Secon Senate of the Court finally upheld that ruling. In reference to Art. 20 § 2 GG or Basic Law which says that "all state authority shall emanate from the people (and that) it shall be exercised by the people through elections and voting", the Federal Constitutional Court understood the term "people" only as the 'German' people (BVerfG 2 BvF 2, 3, and 6/89, Oct. 31, 1990). It referred to a possible constitutional amendment to allow EC-foreigners and aliens from third countries to vote or to be elected. Since a constitutional revision is on the agenda for 1991, it will be mainly on the SPD which is needed for a two-third vote in both houses to press for democratic rights of EC-citizens and non-native minorities.

Greece: A local suffrage of foreigners does not exist in Greece. But while the constitution grants the right to vote for the parliament only to citizens (Art. 51 § 3), municipal elections are not formally restricted to Greeks (Art. 102). As a labor-sending country, Greece lacks the pressure of immigration to amend the electoral act. But as an EC-member state, the country will be confronted with the topic during the ninetees, also.

Italy: Italy, a labor-exporting country too, became a target country of mostly illegal immigration from northern Africa during the last decade. The Italian constitution restricts voting rights to citizens only. The country is still very reluctant toward a suffrage of non-Italians. Bills to entitle EC-member state citizens to vote in Italian municipal, provincial, and regional elections failed during the eighties. In 1988, the ministries of domestic and foreign affairs proposed an amendment to the Italian constitution to introduce the municipal suffrage of EC-citizens; the common proposal is not yet adopted.

Luxembourg: There is no plan to change the constitution which grants political rights only to natives and the electoral law despite the high percentage of non-native residents (26%), mostly employed by the Luxembourg based European authorities. Political participation is limited to local alien councils.

4.8 The EC and the municipal suffrage of non-citizens

European Parliament, Council of Ministers of the Interior, Commission, various sub-commissions and committees dealt many times with the topic since the mid-seventies. A parliamentary resolution of 1977 referred to a 1975 report of the Commission about granting 'special rights' to EC-citizens (EC Bulletin, supplement 7/75); the parliament demanded unrestricted civic and political rights such as freedom of assembly and association, free and equal access to public offices and

proposed the local and county, provincial, and regional suffrage for EC-citizens who settled in a member state other than their own for more than ten years; the Commission was asked to draw up a proposal (EC Law Gazette no. C 299/26 12-12-77).

In a resolution of June 1983, the European Parliament clearly stated that the unrestricted equal treatment of all EC-citizens without respect to nationality and place of residence was the indisputable goal of the Community on its way toward full political integration. Thus, it required the Commission to present a formal proposal until December 1983 for introducing the local suffrage for those EC-citizens settling in another EC-member state than their own. Two resolutions of May and November 1985 reminded the Commission to the 1983 resolution and proposed to include migrant workers from non-EC countries also; EC-citizens where ever living in the EC should fully enjoy the same political rights like native citizens including the local suffrage - under condition of a five year residence (EC Law Gazette no. C 141/464 6-10-85; C 345/82 12-31-85). Since the report of the Commission of October 1986 did not present the formal proposal it was asked for, the Parliament renewed its request (Com. [86] 487 final; EP Doc. A 2 - 0197/1987 09-06-87).

In March 1989, the European Parliament adopted a legislative resolution about the modified text of the guideline proposal of the Commission to the Council concerning the local suffrage of the citizens of the EC-member states in the state of residence (EC Law Gazette no. C 246/3 09-20-88; EP 130.923 03-15-89). The local suffrage is legitimized with the principles of the freedom of movement and settlement, of integration and of democracy. The citizens of other member states shall enjoy the right to vote and to be elected under the same conditions as natives, if they reside in a member state other than their own for a minimum period of time not longer than five years. Different provisions may apply when the percentage of non-citizens surpasses 20%; and the number of non-native local councillors may be limited to 25%. The member states are allowed to reserve the office of the mayor to their citizens; in addition, they are free to exclude non-native councillors from voting in parliamentary assemblies (Kuhn 1990). It is obvious that the guidelines hold on to the traditional and questionable differentiation between national or state ('sovereign') affairs on the one hand and local (community service) affairs on the other. The guideline proposal does not include non-EC foreigners as proposed in the 1985 parliamentary resolution. With respect to the already existing limitations of the sovereign power of the national governments, the proposal is half-hearted and antiquated.

Anyway, the Council of Ministers did not yet adopt and transmit the guideline proposal to the national parliaments. If it does so, several member states will have to revise their present restrictive standpoints, to adopt amendments to their constitutions, and to change their electoral laws.

4.9 The Council of Europe and the suffrage of non-citizens

In 1977, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, currently embracing 22 democratic member states, recommended that a committee of experts should make proposals for excluding restrictions to the freedom of assembly and association of aliens. In addition, this committee should present proposals for granting voting rights to aliens at the level of the local authorities and for an amendment of the "European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms" to exclude restrictions with respect to political activities of aliens (CE-recommendation 799 [1977]). But its "Conference of European Ministers Responsible for Local Government" only repeated their regret that migrant workers, even after achieving substantial integration into their community of adoption, were still mostly excluded from democratic rights of participation (Stockholm Sept. 1978, in: Council of Europe, DH-DEV [87] 3). Nevertheless, the conference stated that democratic rights of participation should be granted on a reciprocal basis; and those member states which felt unable to go so far in granting equal political, especially electoral rights should at least set up municipal and regional consultive committees for migrant workers. They should be directly elected by migrant workers, with adequate representation of all national groups; they should have the purpose to develop links between local authorities and migrant workers, to discuss opinions and demands of the aliens, to promote their cultural activities, and to integrate them into the life of the neighborhood.

Based on further conclusions of a 1980 conference of these ministers, the Assembly recommended that the granting of civic rights to nationals of the different [Council of Europe] member states should only depend on a minimum period of uninterrupted residence in the receiving country, only differentiated, for a period of time to be determined, between the right to vote and to be elected (European Yearbook 1980, p. 337).

In short, the Council of Europe debates on that topic followed the same lines as the discussions within the European Community. The normative weight of its recommendations ('symbolic politics') is limited compared with the Community, but the Council's importance lies on including a broader range of members compared with the EC (EFTA

members; Turkey); and its importance seems to increase with respect to the democratization in eastern central Europe, since Hungary (member since November 1990), Poland, and the CSFR indicated to apply for a Council membership.

5. Analysis: experiences, arguments, answers

The experiences with enfranchising non-native permanent residents in general seem to be mostly positive, despite partly disappointing turnouts. Immigrant organizations complain paternalism, discrimination and irrelevance with respect to the existing forms of participation such as the offices of foreigner commissioners, foreigner councils, or foreigner committees. Thus, the municipal and regional suffrage is associated not only with the demand for political participation, but with the political goals of social equality and integration, also. But we should not overlook that some Arabic sending nations and nationalist foreigner associations (e.g., from Turkey) refuse political participation which they see as a part of imperialistic integration policies.

In November 1989, foreign residents in Denmark meanwhile could vote for the third time for the municipal and county representative bodies. The turnout of foreign voters went down from over 60% in 1981 to less than 50% in 1989. But in precincts where foreigners could vote for their own 'foreign' candidates, the turnout of non-natives was higher than that of the Danes. The number of non-Danish candidates increased from 34 (1985) to 79 (1989), many of them nominated by the Danish parties, some on separate 'immigrant lists'. But while foreign candidates from different liberal parties became elected, the all-immigrant lists failed (Pehle 1988; FR Nov. 20 and 23, 1989).

The voting behavior of the non-native population in the Netherlands in 1986 and in 1990 was similar. Its turnout was mostly below average; but some immigrant groups such as the Turks had a very high turnout. All-foreigner lists failed, but some 30 non-native candidates mostly from the Dutch Workers Party were elected. Up to now, mainly left wing parties, more open and active in collaborating with immigrant groups than the conservatives, were able to draw support from the foreign segment of the population (like in Sweden, Denmark, and UK). On the other hand, extremely right wing parties and racist "Ban Immigration"-lists like in Denmark, for instance, increased their share of the public vote. This explains--besides some juridical and constitutional arguments--the unwillingness of the Conservatives and Christian-Democrats in Germany and Italy (in France even of the Socialists) to enfranchise non-citizens (Pehle 1988; Groenendijk 1985; Penninx and Groenendijk 1989; Sieveking

1989; Kuhn 1990).

The core of the conflict is of course mostly a political issue, since laws, municipal ordinances or statutes, or even constitutions objecting a suffrage of non-citizens may be changed when political willingness and majority are available. Juridical arguments even after a bill has passed remain relevant, when a consensus among the major political parties can not be reached and a constitutional court decision against the local suffrage of foreigners may be called for (e.g., Germany; not possible in Denmark, France).

The traditional 'dogma' of franchise is based on the notion of the 'people', while the contrary position refers to the principle of 'democracy'. The controversy, in Germany already started in the mid-seventies, is basicly just about the relation of these two principles. Art. 20 (2) of the German Basic Law states that "all state authority emanates from the people. It shall be exercised by the people by means of elections and voting (...)". 'People' shall only be understood as the 'German people' (Breer 1982; Papier 1988). This interpretation is transferred to Art. 28 (1) which stipulates that "in each of the *Länder*, counties, and communes [cities and villages], the people must be represented by a body chosen in general, direct, free, equal, and secret elections". The people which shall have representative bodies on these three or four levels can only be the same one as defined by constitution (see Art. 116) and citizenship law (Breer 1982; BVerwG 1990).

The counter-position agrees that the creators of the constitution might have had in mind only the *German* people, but insists that Art. 20 ("all state authority emanates from the people") expresses the democratic idea: the state is serving the interests and needs of every human being of a given territory; on behalf of one's natural right of self-determination, everybody--subject to and concerned by the decisions of the "state authorities"--must be allowed to vote for them (Däubler 1988; Zuleeg 1989).

Besides the fact that the constitution uses both terms, the "people" and the "German people", protagonists of a legal extension of the right to vote refer to the electoral principle of the 'general' election. This means that the constitution allows, if not demands to differentiate between the 'national' people and the 'electoral' people. Less far reaching positions differentiate between the national level, responsible for issues of sovereignty, therefore only citizens could vote for, and the regional or municipal level, responsible for issues relevant for the local community (Gramlich 1989).

There is no doubt that the whole controversy can only be understood because of the lack of a qualified majority necessary for constitutional amendments. Since the Federal Constitutional Court ruled that such differentiations between national and local elections or between the 'national' and 'electoral' people needed a constitutional amendment, it is unquestionable that the municipal suffrage of non-citizens, as carried out in the 1990 East German local elections, cannot survive without consent of the major political parties. The constitutional change, on the agenda of the next *Bundestag* with reference to the German unification treaty, may be an occasion to reopen the floor again.

Within the framework of the European integration process a new perspective came up with respect to the various limitations of the traditional nation state concept. Art. 24 (1)-(2) of the Basic Law , e.g., explicitely allows the federal government to transfer by law sovereign rights to intra- and international bodies (model of an *open* nation state versus the traditional 'closed' nation state concept). When basic rights of sovereignty with respect to economics, trade, and customs, legislation, foreign affairs, or even defence might be given away, it does not make sense to limitate the 'electoral people' to the obviously overcome concept of the 'closed' nation state. A similar argument may be used with respect to corporatism, the network of relations between the system of intergouvernmental federalism and the various non-governmental corporative bodies and associations (Katzenstein 1987).

To generalize the debate: the core of the controversy about the suffrage of non-citizens, be it to national (federal) elections or 'only' to state, regional, county, or municipal elections, is the tension among the three major principles of liberal democratic constitutions: nationality, human rights, and democracy.

Nationality refers to homogeneity, to national identity and national characteristics, what ever might constitute them, or--at least--to national symbols, the national territory, simply: to the membership of the nation. Nationality is based on differentiation of those within and those without, the 'others'. Citizens and foreigners are qualified in terms of language, culture, attitudes, values, traditions, etc. The more exclusive a citizenship, i.e. the more difficult it is to become naturalized, the more mythical its contents. Instead of the rational depiction of being a member of the nationally constituted society, the 'national myth' leans toward the common 'blood', the 'soul', or the 'body' of the people and its supposed cultural-homogenious identity. The myth of nationality implies differentiations in terms of better or worse and allows national pride, arrogance, and contempt for others, shortly nationalism.

Human rights are counter-principles to the notion of the nation state. Their point of reference is not a collective body, but its contrary: the minority group, permanent non-native residents, and the individual human who need to be protected. The idea of inalienable human rights and freedoms is based on the premis of the human dignity and the worth of every human being. Therefore, equality is the principle which necessarily underlies the human right thought. Thus, the distinctions between human rights as the rights of everybody and civic rights as the rights of citizens appear as a voluntarist reference toward the idea of the nation state. At least, we must admit a significant tension between the two concepts.

Democracy is related to the rule of the people in contrary to the rule of the few, be it a monarch, a group or social class, or a charismatic leader. It is not literally bound to the idea of the nation. The democratic idea means the rule of all; restrictions to participate in terms of race, religion, gender, income, wealth, language, origin, or creed therefore violate the idea of democracy. The only restriction generally accepted is age. When combined with the nation state concept, democracy means the rule of the inhabitants of a national territory. Citizenship or nationality formally describe this territorial relationship or membership.

Citizenship or nationality get into a critical tension with equality, basis of both democracy and human rights, when people with long-lasting links to the territory are permanently excluded from the elementary democratic right to vote or to be elected and from the human right to participate. This seems to be the case when people born and grown up in a country and their children born and grown up in that country are denied political rights and citizenship. Citizenship means membership of a state; its function is to link permanent residents to a democratic society. From today's perspective, culture, traditions, and values are a matter of the society, they should not serve to exclude inhabitants expressing affiliation and loyalty to the constitutional framework from democratic membership rights.

Liberal democracies may choose different approaches of how citizenship is aquired, but should be aware of the relationship between its structural principles. If they still think it necessary to maintain rather demanding citizenship requirements and complicated procedures, they should expand the democratic rights of their permanent non-native residents in order not to imbalance the relationship among its basic principles. In a confederative community like the EC where--at least for the time being--the states keep their own citizenships and abstain from a common citizenship, the latter is the only way of democratic rule. Otherwise, the European democracies will fall back into an earlier period of democratic rule when parts of the society were permanently excluded

from democratic participation and election.

With respect to non-native immigrant and other ethnic minority groups who shape today's face of Europe, a comprehensive concept for guaranteeing political rights seems to be necessary. It should be based on unrestricted human rights and civic liberties for all, on a simplified naturalization legislation, especially for second and third generation foreigners, on democratic participation, i.e., it should at least allow to vote in local elections. Further more, it should include an anti-discrimination legislation, widely unrestricted access to civil service and public offices, and last but not least certain special rights of minority groups to maintain their group identity (e.g., in education) or to represent group demands collectively (e.g., minority committees, immigrant commissioners).

References

Andersen, Uwe und Manfred Cryns 1984. Beteiligungsmöglichkeitenn von Ausländern im Kommunalbereich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 32/84, pp. 35-46.

Arda, Secil 1989. Erfahrungen mit dem Kommunalwahlrecht für Ausländer in den Niederlanden. Bericht einer Gemeinderätin mit türkischer Staatsangehörigkeit. In: Sieveking 1989, pp. 153-62.

Ardagh, John 1987. Germany and the Germans. An Anatomy of Society Today. New York: Harper & Row.

Ausländerbeauftragte [foreigner commissioner] 1988. Satzungen der Ausländerbeiräte und Ausländerausschüsse. (Mitteilungen der Beauftragten der [West German] Bundesregierung für die Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen). Bonn: 3rd. ed.

Ausländerbeauftragte 1989. Daten und Fakten zur Ausländersituation. Bonn: 11 th ed.

Ausländerbeauftragte 1990. Ausländer in europäischen Staaten. Bonn.

Bahloul, Joelle 1990. Ethnic Groups, Minorities, Foreigners, Nationalities? Anthropological Approaches to Plural Society in Europe. Paper presented at the Seventh Conference of Europeanists, Washington, D.C. March 23-25.

Barwig, Klaus, Klaus Lörcher, and Christoph Schumacher (eds.) 1987. Aufenthalt - Niederlassung - Einbürgerung. Stufen rechtlicher Integration. Baden-Baden: Nomos.

Barwig, Klaus 1989. Neuere Vorschläge zur Novellierung des Ausländerrechts. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 34-44.

Berman, Russell A. et al. (eds.) 1989. Special Issue on Minorities in German Culture. In: New German Critique no. 46.

Bevan, Vaughan 1986. The Development of British Immigration Law. London.

Birkenheier, Manfred 1976. Wahlrecht für Ausländer. Zugleich ein Beitrag zum Volksbegriff im Grundgesetz. Berlin: Duncker & Humblot.

Bischoff, Detlef and Reinhard Gerike 1984. Vorbehalte gegen das Kommunalwahlrecht und deren Berechtigung. In: Keskin 1984, pp. 106-10.

Breer, Dietmar 1982. Die Mitwirkung von Ausländern an der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch Gewährung des Wahlrechts, insbesondere des Kommunalwahlrechts. Berlin: Duncker & Humblot.

v. Breitenbach, Barbara 1986. Ausländervereine und Interessenvertretung. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 182-87.

Brubaker, William Rogers (ed.)1989, Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America. Lanham, New York, London: UP of America.

Brubaker, William Rogers 1989a. Citizenship and Naturalization: Policies and Politics. In:

Brubeker 1989, pp. 99-128.

Brubaker, William Rogers 1989b. Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens. In: Brubaker 1989, pp. 145-62.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (ed.) 1986. Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung '85. Bonn: BMAS.

Bundesministerium des Innern 1989. Verfassungsschutzbericht 1988. Bonn: BMI.

Bundesverwaltungsgericht: Wahlrecht für Ausländer verstößt gegen Grundgesetz. In: Hamburger Abendblatt, Febr. 1, 1990, p. 2.

Callovi, G. 1990. Regulating Immigration in the European Community. Effects on the Single European Act upon migration policies and on the decision making process in this area. Paper presented at the Seventh Conference of Europeanists, Washington, D.C., March 24.

CDU 1989. Unsere Perspektiven für die 90er Jahre. 7. Ausländerpolitik. Bonn: Federal Party Board.

CDU 1989a. Beschluß zur Ausländer- und Asylpolitik. 37th Federal Party Caucus in Bremen, Sept. 13. Bonn: Federal Party Board (also publ. as CDU-Dokumentation No. 29/1989: Wir wollen ein gutes Miteinander von Deutschen und Ausländern). Bonn: Federal Party Board.

Commission de la Nationalité 1988. Etre français aujourd'hui et demain. Report of the Commission, 2 vols.. Paris: La Documentation Française.

(Swedish) Commission on Citizenship 1986. Dubbelt Medborgarskap. Stockholm.

Council of Europe 1984. Action to combat intolerance and xenophobia and to promote an "intercultural society" in the activities of the Council of Europe's Council for Cultural Co-operation 1969-1983 (by Antonio Perotti). DECS/EGT (84) 34. Strasbourg: Council for Cultural Co-operation, School Education Devision.

David, Klaus 1989. Über die Verfassungsgemäßheit des Wahlrechts für Ausländer zu den Hamburger Bezirksversammlungen. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 102-109.

Däubler, Wolfgang 1988. Der Ausländer als Untertan - ein Dauerzustand? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/88, pp. 41-45.

Decker, Frauke 1982. Ausländer im politischen Abseits. Möglichkeiten ihrer politischen Beteiligung. Frankfurt a.M.: Campus.

Deutsch-Türkische Gesellschaft (ed.) 1989. Dokumentation zum Kommunalwahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer in Schleswig-Holstein. Kiel.

Diakonisches Werk 1989. Kommunales Wahlrecht für Ausländer - ein Diskussionsbeitrag. epd Dokumentation No. 19a/89.

Dohse, Knut 1981. Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich zur Bundesrepublik Deutschland. Königstein: Hain.

Dolde, Klaus-Peter 1972. Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik. Berlin: Duncker & Humblot.

Dummett, Ann 1976. Citizenship and Nationality. London: Runnymede Trust.

Dummett, Ann 1984. British Nationality: the AGIN Guide to the Law. Publ. by the National Council for Civil Liberties for the Action Group on Immigration and Nationality, 2nd ed.

Dorfman, Gerald A. and Peter J. Duignan (eds.) 1988. Politics in Western Europe. Stanford: Hoover.

Eckl, Jürgen 1985. Internationale Solidarität im Betrieb? Grenzen und Möglichkeiten einer gemeinsamen Interessenvertretung im Betrieb. In: Schulte et al. 1985, pp. 44-54.

Entzinger, Han 1984. Das Ausländerwahlrecht: Erfahrungen in den Niederlanden. In: Keskin 1984, pp. 56-70.

Esser, Hartmut 1988. Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft. In: Zeitschrift für Soziologie 17, pp. 235-248.

Europäische Gemeinschaften, Kommission 1986. Das Wahlrecht der Bürger der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft bei Kommunalwahlen. Bulletin der EG, Beilage 7/86.

Europäische Gemeinschaften, Kommission 1988. Europa der Büger. Bulletin der EG, Beilage 2/88.

Europäische Gemeinschaften, Kommission 1988a. Für alle Bürger Europas das Wahlrecht bei Kommunalwahlen. In: Stichwort Europa no. 19/88. Brüssel and Bonn: EG.

Europäische Gemeinschaften, Kommission 1989. Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Ausfenthaltsstaat. KOM(89) 524 endg. Brüssel.

Europäische Gemeinschaften, Kommission 1989a. Eurobarometer: Die öffentliche Meinung und Europa. In: Stichwort Europa no. 9/89. Brüssel and Bonn: EG.

Europäische Gemeinschaften, Europäisches Parlament 1989. Geänderter Text des Richtlinienvorschlages über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Ausfenthaltsstaat in der vom Europäischen parlament gebilligten Fassung. Beschluß und Legislative Entschließung. In: Steveking 1989, pp. 321-26.

Even, Herbert and Lutz Hoffmann (eds.) 1985. Politische Beteiligung erwünscht? Bielefeld: University of Bielefeld, Center for Science and Practice.

Franz, Fritz 1984. Kommunales Wahlrecht für einwanderer! In: Keskin 1984, pp. 27-33.

Franz, Fritz 1988. Einbürgerungsanspruch für Nichtdeutsche mit Bleiberecht. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 148-152.

Frey, Martin 1984. Ausländerpolitik in Europa. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 32/84, pp. 3-17.

Frowein, Jochen A. 1978. Die Europäische Menschenrechtskonvention und das Europäische Gemeinschaftsrecht. (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, vol. 2). Baden-Baden: Nomos.

Gramlich, Ludwig 1989. Wahlrechte für nichtdeutsche Inländer. In: Zeitschrift für Ausländerrecht 1989, pp. 51-57.

Groenendijk, Kees 1985. Die rechtliche Emanzipation der Einwanderer in Westeuropa. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 74-79.

Groenendijk, Kees 1987, Vom Ausländer zum Mitbürger: Die symbolische und faktische Bedeutung des Wahlrechtes für ausländische Immigranten. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 21-25.

Götze, Lutz 1985. Kommunales Wahlrecht für Ausländer. Ein Vergleich mit den Niederlanden und Schweden. In: Sen and Jahn 1985, pp. 88-98.

Grindel, Reinhard 1984. Ausländerbeauftragte - Aufgaben und Rechtsstellung. Baden-Baden: Nomos.

Groth, Anette 1985. Kommunales Wahlrecht in Europa. Ein Überblick. In: Sen and Jahn 1985, pp. 81-87.

Gusy, Christoph 1987. Kann Ausländern bzw. Asylbewerbern eine politische Tätigkeit im Bundesgebiet untersagt werden? In: Otto Benecke Stiftung (ed.) 1987. Politische Beteiligung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos, pp. 15-38.

Hailbronner, Kay 1987. Die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jochen A. Frowein andTorsten Stein (eds.) 1987. Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht. 2 vols. Berlin: Springer.

Hammar, Tomas (ed.) 1985. European Immigration Policy. A Comparative Study. Cambridge etc.: Cambridge UP.

Haug, Rolf-Dieter 1985. Kommunales Wahlrecht für Ausländer - Illusion oder konkrete Utopie? In: Sen and Jahn 1985, pp. 30-41.

Heisler, Martin O. and Barbara Schmitter Heisler (eds.) 1986. From Foreign Workers to Settlers? Transnational Migration and the Emergence of New Minorities. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science Vol. 485.

Hoffmann, Lutz and Herbert Even 1985. Die gegängelte Selbstvertretung. Halbherzigkeiten bei den Direktwahlen zum kommunalen Ausländerbeirat. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 124-31.

Hoffmann, Lutz 1989. Partizipation auf kommunaler Ebene. In: Sieveking 1989, pp. 43-68.

Hollifield, James F. 1990. International Migration and the European Community: A Liberal "Regime" for Labor? Paper presented at the Seventh International Conference of Europeanists, Washington, D.C., March 24.

IG Metall 1989. Wahlrecht ist Menschenrecht. Kommunales Wahlrecht jetzt. Frankfurt a.M.: 2nd. ed.

Immigration Policy and the Rights of Aliens 1983. (US-Supreme Court decisions). In: Harvard Law Review 96, pp. 1292,1303-08, 1405.

Isensee, Josef 1987. Kommunalwahlrecht für Ausländer aus der Sicht der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens und der Bundesverfassung. In: Kritische Vierteljahresschrift für

Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, pp. 300 ff.

Jahn, Ralf and Norbert K. Riedel 1989. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Kommunalwahlrecht für EG-Ausländer und seine Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 58-62

Jellinek, Hansjörg 1982. Einbürgerungsanspruch für die Angehörigen der "zweiten Ausländergeneration". In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2, pp. 91 f.

Just, Wolf-Dieter and Annette Groth (eds.) 1985. Wanderarbeiter in der EG. Vol 1: Vergleichende Analysen und Zusammenfassung. Vol. 2: Länderberichte. Mainz, München: Grünewald, Kaiser.

Kant, Immanuel 1984. Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf. (Werke XI, Theorie-Werkausgabe, ed. by Weischedel), p. 251.

Katzenstein, Peter J. 1987. Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia: Temple UP.

Keskin, Hakki (ed.) 1984. Menschen ohne Rechte? Einwanderungspolitik und Kommunalwahlrecht in Europa. Berlin: EXpress Edition.

Kirchner, Emil J. 1988. The Federal Republic of Germany in the European Community. Essex Papers in politics and Government no. 54. University of Essex, Dept. of Government.

Koch-Arzberger, Claudia 1985. Politische Orientierungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 35/85, pp. 31-45.

Kommers, Donald P.1989. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Durham, London: Duke UP.

Krane, Ronald E. (ed.) 1979. International Labor Migration in Europe. New York: Praeger.

Kreckel, Reinhard1988. Ethnische Differenzierung und "moderne" Gesellschaft. Kritische Anmerkungen zu Hartmut Essers Aufsatz. In: Zeitschrift für Soziologie 17, pp. 235-248.

Kubat, Daniel et al. (eds.) 1979. The Politics of Migration Policies. The First World in the 1970s. New York: Center for Migration Studies.

Kuhn, Hilmar 1990. Politische Partizipationsrechte in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel des Kommunalwahlrechtes für Ausländer. Hamburg: Dipl. Diss., Bundeswehr University.

Lamers, Karl A. 1977. Repräsentation und Integration der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Wahlrechts. Berlin: Duncker & Humblot.

Lane, Jan-Eric and Svante O Ersson 1987. Politics and Society in Western Europe. London: Sage.

Macridis, Roy C. (ed.) 1987. Modern Political Systems: Europe. 6th ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

v. Mangoldt, Hans 1982. Einbürgerungsanspruch für zeitweise in Deutschland aufgewachsene Ausländerkinder? In: Juristenzeitung 37, S. 174-78.

Massicot, Simone 1986. La nationalité française: attribution et acquisition. In: Population 2,

pp. 349-70.

Meier-Braun, Karl-Heinz 1990. In der DDR dürfen Ausländer ihre kommunalen Vertretungen wählen. In: Frankfurter Rundschau, June 26, p. 14.

Meinhardt, Rolf 1989. Minderheitenpolitik in den Niederlanden. In: Informationsdienst zur Ausländerarbeit 3/89, pp. 65-67.

Miller, Mark J. 1989. Political Participation and Representation of Noncitizens. In: Brubaker 1989, pp. 129-44.

Nguyen Van Yen, Christian 1986. Droit de l'immigration. Paris: Presses Universitaires de France.

Niedermayer-Krauß, Sabine 1989. Kommunalwahlrecht für Ausländer und Erleichterung der Einbürgerung. Integrationsmöglichkeiten für Ausländer aus verfassungs- und europarechtlicher Sicht. Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Oberndörfer, Dieter 1989. Der Nationalstaat - ein Hindernis für das dauerhafte Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 3-13.

O'Brien, Peter 1990. The Civil Rights of West Germany's Migrants. In: German Politics & Society 19pp. 27-40.

O'Brien, Peter 1990a. New Perspectives on European Migration. Paper presented at the Seventh International Conference of Europeanists, Washington, D.C., March 24.

Otto-Benecke-Stiftung (ed.) 1987. Politische Betätigung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-baden: Nomos.

Papier, Hans-Jürgen 1988. Verfassungsrechtliche Probleme des Ausländerwahlrechts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/88, pp. 37-40.

Pehle, Heinrich 1988. Das schwedische Modell. Erfahrungen mit dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/88, pp. 26-36.

Penninx, Rinus and Kees Groenendijk 1989. Auf dem Weg zu einer neuen Einwandererpolitik in den Niederlanden? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 169-174.

Power, Jonathan 1979. Migrant Workers in Western Europe and the United States. Oxford etc.: Pergamon.

Reuter, Lutz R. 1982. Ausländer im westdeutschen Schulsystem. Politisch-rechtliche Rahmenbedingungen und bildungspolitisch-pädagogische Probleme. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, pp. 2-15.

Reuter, Lutz R. and Martin Dodenhoeft 1988: Arbeitsimmigration und gesellschaftliche Entwicklung. Stuttgart: Steiner.

Reuter, Lutz R. and Martin Dodenhoeft 1989. Migrantenbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Literaturanalyse. Beiträge aus dem Fachbereich Pädagogik Nr. 3/1988, 2nd ed.Hamburg: Universität der Bundeswehr Hamburg.

Reuter, Lutz R. 1988. Migrant Workers in West Germany: A New Proletariat? The Socio-Economic Framework and the Demand for a New Approach. In: Rüdiger Voigt (ed.) 1988.

Gastarbeiter zwischen Integration und Remigration. Bamberg: WVB.

Reuter, Lutz R. 1990. Minorities in West Germany after 1945. Bundeswehr University of Hamburg, Occasional Papers 1/1990.

Richter, Laurent 1986. Le droit de l'immigration. Paris: Presses Universitaires de France.

Rittstieg, Helmut 1981. Wahlrecht für Ausländer. Königstein/Ts.: Athenäum.

Rittstieg, Helmut 1988. Wanderarbeiter und Demoktratie. Zum kommunalen Wahlrecht ausländischer Arbeitnehmer. In: Informationsbrief Ausländerrecht 3/88, p. 65.

Rittstieg, Helmut 1990. Doppelte Staatsangehörigkeit im Völkerrecht. In: Neue Juristische Wochenschrift, pp. 1401-1405.

Rolvering, Heinrich 1970. Die Rechtsgarantien für eine politische Betätigung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Munich: Schön.

Sasse, Christoph 1974. Kommunalwahlrecht für Ausländer? Staatsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen. (Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, vol. 37). Bonn: Bildungswerk.

Sasse, Christoph, Georgel Jacques, and Geoffrey J. Hand (eds.) 1979. Das Wahlrecht der Neun. Wahlsysteme in der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden: Nomos.

Sajko, Kresimir 1976. Die Rechtsstellung des Ausländers in Jugoslawien. Baden-Baden: Nomos.

Scholl, Stefan 1989. Der EG-Richtlinienentwurf zum Kommunalwahlrecht für Ausländer. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 62-67.

Schulte, Axel, Monika Müller, Jan Vink et al. 1985. Ausländer in der Bundesrepublik. Integration, Marginalisierung, Identität. Frankfurt a.M.: Materialis.

Schumacher, Christoph and Klaus Barwig 1989. Mehrstaatigkeit. Neuere Entwicklungen im Bereich des Europarates. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, pp. 14-16.

Schwerdtfeger, Gunther 1980. Welche rechtlichen Vorkehrungen empfehlen sich, um die Rechtsstellung von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu gestalten? (Gutachten A zum 53. Deutschen Juristentag Berlin 1980. Teilgutachten Ausländerintegration). Munich: Beck.

Sen, Faruk and Gerhard Jahn (eds.) 1985. Wahlrecht für Ausländer. Stand und Entwicklung in Europa. Frankfurt/M.: Dagyeli.

Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen 1989. Beiräte nach der Reform 1989. Direktwahl - Wahlrecht für Ausländer - Stärkung der Rechte. Bremen.

Sieveking, Klaus (ed.) 1981. Integration ohne Partizipation? Ausländerwahlrecht in der Bundesrepublik Deutschalnd zwischen (verfassungs-)rechtlicher Möglichkeit und politischer Notwendigkeit. Frankfurt a.M.: Haag + Herchen.

Sieveking, Klaus, Klaus Barwig, Klaus Lörcher, and Christoph Schumacher (eds.)1989. Das Kommunalwahlrecht für Ausländer. Baden-Baden: Nomos.

Sieveking, Klaus 1989. Kommunalwahlrecht für Ausländer in den Mitgliedstaaten der EG - ein

europäischer Vergleich. In: Sieveking, Klaus et al. 1989, pp. 69-90.

Sieveking, Klaus 1990. Kommunales Ausländerwahlrecht in der DDR-Verfassung festgeschrieben. In: Informationsbrief Ausländerrecht 3/90, p. 73.

Sieveking, Klaus (ed.) 1990a. Ausländer oder EG-Bürger? Statusfragen und Minderheitenproblematik. Frankfurt a.M.: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

Smith, Gordon 1986. Democracy in Western Germany. Parties and Politics in the Federal Republic. 3rd ed. New York: Holmes & Meier.

SPD 1975. Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm. Bonn: Federal Party Board.

SPD 1982. Leitlinien der SPD zur Ausländerpolitik. Resolution of the Federal Party Board of June 28. Bonn.

SPD 1984. Sozialdemokratische Leitsätze für ein neues Bundesausländergesetz und andere aktuelle Texte. Bonn: Federal Party Board.

SPD 1989. Statement of the Party Council abot the municipal suffrage of foreigners. Service der SPD für Presse, Funk, TV 141/89 of Febr. 27.

Statistisches Bundesamt (ed.) 1987. Ausländer 1987. Stuttgart and Maimnz: Kohlhammer.

Stephens, Meic 1976. Linguistic Minorities in Western Europe. Llandysal: Gomer.

Thränhardt, Dietrich 1985. Die verfassungspolitische Notwendigkeit des Kommunalen Wahlrechts für Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. In: Sen and Jahn (eds.) 1985, pp. 13-26.

Thränhardt, Dietrich 1988. Die Bundesrepublik Deutschland - ein unerklärtes Einwanderungsland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/88, pp. 3-13.

Tichy, Roland 1990. Ausländer rein! Warum es kein >Ausländerproblem< gibt. Munich, Zurich: Piper.

Tomuschat, Christian 1968. Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland. Bad Homburg, Berlin, Zurich: Gehlen.

Wernicke, Immo H. 1976. Die Bedingungen politischer Partizipation. Eine international vergleichende Kontext- und Aggregatdatenanalyse für Großbritannien, Norwegen, Deutschland (BRD) und Frankreich. Meisenheim: Hain.

Wertenschlag, Rudolf 1980. Grundrechte der Ausländer in der Schweiz. Eine Studie zu Entwicklung und Zustand der politischen Freiheit im Bundesstaat. Basel, Frankfurt a.M.: Helbig & Lichtenhahn.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (ed.) 1989. Allochtonenbeleid. (Rapporten aan de Regering no. 36). s' Gravenhage/ Netherlands [= Dutch Scientific Council for Governmental Affairs (ed.) 1989. Allochthone Affairs (Report to the Government no. 36)].

Zolberg, Aristide 1983. Contemporary TransnationalMigrations in Historical Perspective: Patterns and Dilemmas. In: Mary M. Kritz (ed.) 1983. U.S. Immigration and Refugee Policy.Lexington, MA: Lexington Books.

Zuleeg, Manfred (ed.)1987. Ausländerrecht und Ausländerpolitik in Europa. Baden-Baden: Nomos.

Zuleeg, Manfred 1987. Die Vereinbarkeit des Kommunalwahlrechtes für Ausländer mit dem deutschen Verfassungsrecht. In: Zuleeg (ed.)1987, pp. 153-96.

Zuleeg, Manfred 1989. Juristische Streitpunkte zum Kommunalwahlrecht für Ausländer. In: Steveking et al. (eds.) 1989, pp. 113-136.

Abbreviations

BMAS	Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Federal Minister of Labor and Social Policy)
BMI	Bundesministerium des Innern (Federal Minister of the Interior)
BT	Bundestag (West German Federal Parliament)
BT-Doc.	printed document of the Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Federal Constitutional Court of West Germany)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (Federal Administrative Court of West Germany)
CDU/CSU	Christian Democratic Union/ Christian Social Union
Doc.	Document
DVU	Deutsche Volksunion (German People's Union)
EC	European Community
EEC	European Economic Community (Common Market)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft (European Community)
endg.	endgültig, finally
EP	European Parliament
CE	Council of Europe
FDP	Free Democratic Party
FR	Frankfurter Rundschau (West German daily)
GDR	German Democratic Republic (East Germany)
GG	Grundgesetz (Basic Law, German Constitution)
Kom	(EC-) Commission
NRW	North-Rhine-Westfalia
SPD	Social Democratic Party of Germany

Appendix

Federal Constitutional Court of Germany,

Constitutional Review of the Amendment of the Schleswig-Holstein Municipal and County Electoral Law of February 21, 1989 (State Law Gazette p. 12)

Basic Principles and Ruling of October 31, 1990 2 BvF 2/89 - 2 BvF 6/89

[CDU/CSU faction of the Bundestag and Bavarian State Government vs. Schleswig-Holstein State Parliament]

[Municipal Electoral Rights of Non-Citizens, Ausländerwahlrechtsurteil]

Note:

The reason for reprinting the ruling is that it--although limited to the German constitutional framework--will not remain without influence on the further EC debates. It underlines the criticism that the up to now discussions and decisions within the Community remained ambivalent and half-hearted. EC Parliament, Commission, and Council of Ministers will have to take up the following questions: Which are the most serious democratic deficits of the Community; and how can they be reduced? Is the EC going to have a European citizenship; and what will be the legal nature of the (twelve or more) national citizenships? Which democratic rights Europeans will have on the various sub-national levels of the Community? Which are the essentials of an all-European comprehensive immigration, asylum, and alien policy and legislation?

The *Leitsätze* or Basic Principles are given in both, the authorized German wording as published together with the ruling by the press office of the Court on Oct. 31, 1990 and the inofficial English translation by the author; the ruling is reprinted only in German.

[1]

Basic Principles to the Ruling of the Second Senate of the Federal Constitutional Court of October 31, 1990 - 2 BvF 2/89 - - 2 BvF 6/89 -

1. One state government has the right to ask for a judicial review of the constitutionality of an act of another state within the federation.

2. Art. 20 (2) 1 GG determines that the people [*Staatsvolk*] of the Federal Republic of Germany is the holder and subject of the state authority.

3. a) The people, all state authority is emanating from, is--in reference to the Basic Law--constituted by the Germans, that means by the German citizens and by those who are treated as equal by Art. 116 (1) GG.

b) In consequence, the right to vote and to be elected by which the people primarily exercises the state authority requires the German citizenship with respect to the constitutional framework.

4. Correspondingly, the state authority of the singles states, with respect to Art. 20 (2), Art. 28 (1) 1 GG, can emanate only from those who are Germans according to Art. 116 (1) GG.

5. Also insofar Art. 28 (1) 2 GG demands a representative body of the people on the county, town and village level, only Germans constitute the people and vote for its representation. This provision ensures all territorial authorities within the Federal Republic of Germany the uniformity of democratic legitimization and thus takes into account the specific role of the local authorities within the framework of the democratic state.

[2]

Leitsätze
zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts
vom 31. Oktober 1990
- 2 BvF 2/89 -
- 2 BvF 6/89 -

1. Eine Landesregierung kann im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle grundsätzlich auch das Recht eines anderen Landes zur Prüfung stellen.

2. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt, daß das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland Träger und Subjekt der Staatsgewalt ist.

3. a) Das Staatsvolk, von dem Staatsgewalt ausgeht, wird nach dem Grundgesetz von den Deutschen, also den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen, gebildet.

b) Damit wird für das Wahlrecht, durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnimmt, nach der Konzeption des Grundgesetzes die Eigenschaft als Deutscher vorausgesetzt.

4. Die den Bundesländern zukommende Staatsgewalt kann gemäß Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ebenfalls nur von denjenigen getragen werden, die Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind.

5. Auch soweit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Vertretung des Volkes für die Kreise und Gemeinden vorschreibt, bilden ausschließlich Deutsche das Volk und wählen dessen Vertretung. Die Vorschrift gewährleistet für alle Gebietskörperschaften auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage und trägt damit der besonderen Stellung der kommunalen Gebietskörperschaften im Aufbau des demokratischen Staates Rechnung.

[3]

Federal Constitutional Court
Ruling of October 31, 1990

-2 BvF 2/89
-2 BvF 6/89

about the Constitutional Review of the Amendment of the Schleswig-Holstein Municipal and County Electoral Law of February 21, 1989 (State Law Gazette p. 12)

[Municipal Electoral Rights of Non-Citizens, Ausländerwahlrechtsurteil]

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvF 2/89 -
- 2 BvF 6/89 -

Verkündet am
31. Oktober 1990
Hug
Angestellte
als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

Über

die Anträge,

das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21. Februar 1989 (Gesetz- und Verordnungsbl. S. 12) für nichtig zu erklären,

Antragsteller: 1) Dr. Alfred Dregger, Dr. Wolfgang Bötsch, Dr. Manfred Langner und 221 weitere Abgeordnete des Deutschen Bundestages

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Josef Isensee, Meckenheimer Allee 150, Bonn 1 -

2) Bayerische Staatsregierung, vertreten durch den Bayerischen Staatsminister des Innern

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richter

Vizepräsident Mahrenholz,
Böckenförde,
Klein,
Graßhof,
Kruis,
Franßen,
Kirchhof,
Winter

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Juni 1990 durch

U r t e i l

für Recht erkannt:

Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21. Februar 1989 (Gesetz- und Verordnungsbl. Seite 12) ist mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

G r ü n d e :

A.

Die zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbundenen Verfahren betreffen die Frage, ob das Wahlrecht für Ausländer bei Gemeinde- und Kreiswahlen nach Maßgabe des schleswig-holsteinischen Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21. Februar 1989 (GVBl. S. 12) mit dem Grundgesetz in Einklang steht.

I.

Nach dem Wahlgesetz für die Gemeinde- und Kreisvertretungen in Schleswig-Holstein in der Fassung vom 31. Mai 1985

(GVBl. S. 147) - GKWG - waren bei den Wahlen zu den Gemeinde- und Kreisvertretungen nur Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG wahlberechtigt und wählbar.

§ 3 Abs. 1 GKWG und § 6 Abs. 1 GKWG, deren Fassung durch das Gesetz vom 21. Februar 1989 nicht geändert worden ist, lauten:

"§ 3
Sachliche Voraussetzungen des Wahlrechts

(1) Wahlberechtigt sind alle Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Wahltag
1. das 18. Lebensjahr vollendet haben,
2. seit mindestens drei Monaten
   a) im Wahlgebiet eine Wohnung haben oder
   b) sich im Wahlgebiet sonst gewöhnlich aufhalten und keine Wohnung außerhalb des Wahlgebietes haben sowie
3. nicht nach § 4 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind."

"§ 6

(1) Wählbar ist,
wer am Wahltag
1. im Wahlgebiet wahlberechtigt ist und
2. seit mindestens sechs Monaten
   a) in Schleswig-Holstein eine Wohnung hat oder
   b) sich in Schleswig-Holstein sonst gewöhnlich aufhält und keine Wohnung außerhalb des Landes hat."

Durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 21. Februar 1989 wurde in § 3 GKWG folgender Absatz 2 eingefügt:

"(2) Wahlberechtigt sind bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auf Antrag auch ausländische Staatsangehörige, die am Wahltag
1. Angehörige der Staaten Dänemark, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz

sind,
2. seit mindestens fünf Jahren sich im Geltungsbereich des Grundgesetzes gewöhnlich aufhalten und
3. eine Aufenthaltserlaubnis besitzen oder keiner Aufenthaltserlaubnis bedürfen.

Bei der Feststellung der Aufenthaltsdauer wird das letzte ausländerbehördlich erfaßte Einreisedatum zugrunde gelegt; der ausländische Staatsangehörige kann die Aufenthaltsdauer auf andere Weise nachweisen."

Die Auswahl der in § 3 Abs. 2 Nr. 1 GKWG aufgeführten sechs Staaten hat der Schleswig-Holsteinische Landtag unter dem Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit getroffen.

II.

1. Die Antragsteller zu 1), 224 Mitglieder des Deutschen Bundestages - ausnahmslos Mitglieder der CDU/CSU-Bundestagsfraktion -, haben beantragt, das schleswig-holsteinische "Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes" vom 21. Februar 1989 wegen Verletzung des Gebots der Demokratie in bundesstaatlicher Homogenität sowie der Allgemeinheit der Wahl zu den Volksvertretungen in Gemeinden und Kreisen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), ferner wegen Verstoßes gegen die institutionelle Garantie der deutschen Staatsangehörigkeit (Art. 16 Abs. 1, Art. 116 GG) und gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) für nichtig zu erklären. Im wesentlichen machen sie geltend:

a) Die Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer aus den sechs Staaten widerspreche dem demokratischen Prinzip,

wie es das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie in Art. 28 Abs. 1 dem Gesetzgeber vorgebe. Die Staatsgewalt gehe vom Volke aus. Das Volk, welches das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland als Träger der verfassungsgebenden Gewalt wie als demokratisches Legitimations- und Kreationssubjekt der verfaßten Staatlichkeit meine, sei das deutsche Volk. Ihm gehörten Ausländer nicht an. Die Mitgliedschaft im Staatsverband werde durch das Staatsangehörigkeitsrecht definiert. Dieses konstituiere den Staat als rechtlichen Verband nach innen, grenze ihn aber auch nach außen als einen Verband unter vielen gleichartigen Verbänden im völkerrechtlich geordneten Pluriversum der Staaten ab. Die Staatsangehörigkeit bilde ein grundsätzlich unauflösliches personenrechtliches Band zwischen Bürger und Staat. Das Bild des Staatsvolkes, das dem Staatsangehörigkeitsrecht zugrunde liege, sei die politische Schicksalsgemeinschaft, in welche die einzelnen Bürger eingebunden seien. Ihre Solidarhaftung und ihre Verstrickung in das Schicksal ihres Heimatstaates, der sie nicht entrinnen könnten, seien auch Rechtfertigung dafür, das Wahlrecht den Staatsangehörigen vorzubehalten. Sie müßten die Folgen ihrer Entscheidungen tragen. Demgegenüber könnten Ausländer, wie lange auch immer sie sich im Staatsgebiet aufhielten, jederzeit in ihr Heimatland zurückkehren.

Der Grundgesetzgeber habe den Volksbegriff, der dem Art. 20 Abs. 2 GG und dem Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG zugrunde liege, nicht ausdrücklich definieren müssen. Er habe an die demokratische Tradition Deutschlands - wie die der westlichen

Staaten überhaupt - anknüpfen können, nach der das Wahlrecht den eigenen Staatsbürgern vorbehalten werde und die Allgemeinheit der Wahlberechtigten sich mit dem jeweiligen Staatsvolke decke.

b) Das Kommunalwahlrecht für Ausländer verletze die bundesstaatliche Homogenitätsklausel (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG), welche die Übereinstimmung der Demokratiekonzeption, des Volksbegriffes und der Wahlrechtsgrundsätze auf allen Ebenen der Staatlichkeit - in Bund, Land, Kreis und Gemeinde - gewährleiste. Das Volk, das von Verfassungs wegen einer gewählten Vertretung bedürfe (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), sei in Staat und Kommunen - nach Maßgabe der unterschiedlichen territorialen Reichweite der jeweiligen Gebietskörperschaften - dasselbe. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das Ausländerwahlrecht könnten nicht dadurch ausgeräumt werden, daß Kreise und Gemeinden als Einrichtungen außerhalb des demokratischen Staatsaufbaus angesehen würden. Tatsächlich seien sie in den Staatsaufbau (der Länder) inkorporiert. Den Gemeinden sei zwar von Verfassungs wegen das Recht der Selbstverwaltung gewährleistet; sie seien aber als Träger öffentlicher Gewalt selbst ein Stück "Staat" und übten Staatsgewalt im weiteren Sinne aus.

c) Ein Kommunalwahlrecht für Ausländer verletze ferner die institutionelle Garantie der deutschen Staatsangehörigkeit, die das Grundgesetz in Art. 16 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 33 Abs. 1 und der Präambel gewährleiste. Die

Ablösung des Wahlrechts von der Staatsangehörigkeit nehme dieser ihren demokratischen Sinn. Wenn es nicht notwendig sei, Staatsbürger zu sein, um Stimmbürger zu werden, werde die Institution der Staatsangehörigkeit für die Deutschen abgewertet.

d) Der Gleichheitssatz sei in zweifacher Hinsicht verletzt. Zum einen würden mit der Einführung des Ausländerwahlrechts zwei ungleiche Klassen von Wählern geschaffen. Während die deutschen Gemeindeeinwohner unentrinnbar auf den Staatsverband angewiesen seien, könnten die ausländischen Wähler kraft ihrer fremden Staatsangehörigkeit den Aufenthalt im Bundesgebiet jederzeit beenden und in ihre Heimat zurückkehren, sich also den Konsequenzen ihrer Wahlentscheidungen ohne weiteres entziehen. Zum anderen sei auch die Zuweisung des Kommunalwahlrechts an die Angehörigen von sechs ausgewählten Staaten willkürlich. Insbesondere sei die Auswahl danach, daß die betreffenden Staaten ihrerseits den Deutschen das Wahlrecht gäben, kein sachgerechtes Kriterium. Die Zuerkennung oder Vorenthaltung des Wahlrechts an Ausländer entziehe sich den politischen Dispositionen des Gesetzgebers.

2. Die Antragstellerin zu 2), die Bayerische Staatsregierung, hat zur Begründung ihres Antrags im wesentlichen auf die Ausführungen der Mitglieder der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Bezug genommen.

III.

Zu den Anträgen haben sich der Schleswig-Holsteinische Landtag, die Landesregierung Schleswig-Holstein, die Bundesregierung, die Landesregierung von Baden-Württemberg, das Bundesverwaltungsgericht und der Deutsche Städte- und Gemeindebund geäußert.

1. Der Schleswig-Holsteinische Landtag bezweifelt die Zulässigkeit des Antrags der Bayerischen Staatsregierung. Die Antragsbefugnis der Länder nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG erstrecke sich nicht auf die Überprüfung fremden Landesrechts. Das gelte jedenfalls dann, wenn das zur Prüfung gestellte Landesgesetz - wie hier das schleswig-holsteinische Kommunalwahlgesetz - nicht geeignet sei, in den Bereich eines anderen Landes hinüberzuwirken.

Die Anträge seien auch nicht begründet. Das Gesetz verstoße nicht gegen Art. 20, 28 GG. Das folge schon daraus, daß sich die Einführung des kommunalen Wahlrechts von Ausländern im Rahmen des restriktiv auszulegenden Homogenitätsprinzips des Art. 28 GG halte.

a) Weder das Demokratieprinzip als solches noch der Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 GG stünden einem Ausländerwahlrecht entgegen. Dem Grundgesetz liege das Modell eines Aufbaus der Demokratie von den Menschen, nicht vom Kollektiv

Nation her zugrunde. Dieses Konzept lasse nicht zu, daß zwischen Staatsvolk und Untertanenverband auf Dauer unterschieden werde. Daher spreche die erhebliche Zunahme des Ausländeranteils an der Gesamtbevölkerung, wie sie in der Bundesrepublik zu verzeichnen sei, für die Einführung eines Ausländerwahlrechts und nicht gegen sie. Die Einführung des Wahlrechts von Ausländern bei Kommunalwahlen bedeute zwar einen Bruch mit der Tradition. Dieser begründe aber nicht die Vermutung der Verfassungswidrigkeit der Neuerung. Zudem sei der historische Befund auch nicht so eindeutig wie oft dargestellt. So habe die Stein'sche Städteordnung von 1808, mit der die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung begonnen habe, Ausländern ausdrücklich das Kommunalwahlrecht gewährt. Noch deutlicher sei die Unterscheidung von Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im Landesverfassungsrecht der Weimarer Republik. Wegen des bis 1934 geltenden Primats der einzelstaatlichen Staatsangehörigkeit hätte ein erheblicher Teil der Deutschen in dem Land ihres jeweiligen Wohnorts mangels entsprechender Staatsangehörigkeit kein Wahlrecht gehabt, wenn nicht Art. 17 WRV es ihnen verliehen hätte. Diese Bestimmung könne daher nicht als Absage an das Ausländerwahlrecht verstanden werden. Ihr Sinn sei gerade umgekehrt die Lösung des Wahlrechts von der Staatsangehörigkeit gewesen. Entgegen verbreiteter Ansicht könne eine Entscheidung des Grundgesetzes gegen ein Ausländerwahlrecht auch nicht dem Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 GG entnommen werden. Der Satz, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe, wolle in Abgrenzung zu anderen Herrschaftsformen lediglich deutlich machen, wo in

der Demokratie die Quelle der Legitimation aller staatlichen Gewalt sei, nicht aber den Volksbegriff selbst festlegen. Gerade wenn man - wie die Antragsteller - "Volk" durch die Staatsangehörigkeit und damit im Blick auf vom Gesetzgeber selbst getroffene Regelungen definiere, könne von einer verfassungsrechtlichen Vorgegebenheit des Volksbegriffs keine Rede sein. Außerdem sei das deutsche Volk nicht daran gehindert, durch seine gewählten Repräsentanten die ausländischen Mitbürger zur Mitwirkung einzuladen.

b) Auf der kommunalen Ebene seien verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein Ausländerwahlrecht noch weniger stichhaltig. Soweit die Antragsteller eine unterschiedliche Situation von Staatsangehörigen und Ausländern zu begründen versuchten, um aus dieser dann die Verfassungswidrigkeit des Ausländerwahlrechts abzuleiten, seien ihre Argumente auf die kommunale Ebene ausnahmslos nicht übertragbar. Davon abgesehen sei die im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgeübte Staatsgewalt durch gesetzliche Verleihung und Umschreibung des Selbstverwaltungsrechts sowie durch administrative Kontrolle vom (Staats-)Volk hinreichend demokratisch legitimiert. Zwar leiteten die Gemeindeorgane ihre Legitimation von den Mitgliedern der Selbstverwaltungskörperschaften ab. Diese Legitimation werde aber nicht dadurch undemokratisch, daß zu den Mitgliedern der Gemeinden auch Ausländer gehörten. Letztlich erscheine die in der Antragsbegründung vorgenommene - schon sprachlich fernliegende - Trennung zwischen der "örtlichen Gemeinschaft" in Art. 28 Abs. 2 GG und dem "Volk" in

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG künstlich und sinnwidrig. Sie nehme, da das Selbstverwaltungsmodell seine Wirksamkeit nur entfalten könne, wenn auch tatsächlich die Betroffenen aktiviert würden, der kommunalen Selbstverwaltung die Chance, die kommunalen Folgeprobleme der europäischen Binnenwanderung zu bewältigen.

2. Die Landesregierung Schleswig-Holstein teilt die Bedenken gegen die Zulässigkeit des Antrags der Bayerischen Staatsregierung. Auch nach ihrer Auffassung ist das Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts von Ausländern in Schleswig-Holstein verfassungsgemäß.

a) Es sei durchaus möglich, in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der als Prüfungsmaßstab vorrangig in Betracht komme, lediglich eine Mindestgarantie zu sehen, die gewährleiste, daß in den Kommunen jedenfalls das "Volk" eine Vertretung habe, eine Vertretung auch anderer, die dem Volk nicht angehörten, aber nicht hindere. Vor allem aber sei der Volksbegriff des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG offen und der inhaltlichen Bestimmung des Gesetzgebers zugänglich, zumal die Norm lediglich vom "Volk" spreche, also nicht ausdrücklich vom "deutschen Volk".

b) Die von den Antragstellern vertretene Auslegung des Volksbegriffs sei auch nicht mit Rücksicht auf Art. 20 Abs. 2 GG geboten. Diese Bestimmung sei zwar in den Blick zu nehmen, weil sie - bezogen auf die Ebene des Bundes - die

Grundentscheidung für die Demokratie treffe und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG die legitimierende Teilhabe des "Volkes" an der Ausübung von Hoheitsgewalt in vergleichbarer Weise sicherstellen wolle. Entgegen der herrschenden Meinung sei aber zweifelhaft, ob unter Volk im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG das Staatsvolk als die Gesamtheit der Deutschen verstanden werden müsse. Die nationalstaatliche Tradition, auf die zur Begründung dieser Auslegung verwiesen werde, habe keineswegs so lückenlos und zwingend bestanden, wie behauptet werde. Das Dogma von der gleichen Teilhabe aller Staatsbürger an der Staatsgewalt richte sich als Argument nur gegen eine Differenzierung unter den Staatsangehörigen. Im übrigen bestehe die behauptete Ungleichheit zwischen Deutschen und Ausländern in der Wirklichkeit nicht. Der Satz, Ausländer unterlägen nur der Personalhoheit ihres Heimatstaates "unentrinnbar" und könnten sich dem gebietshoheitlichen Zugriff der Bundesrepublik jederzeit entziehen, gehe heute an den Realitäten vorbei. Angesichts der gewandelten Bedingungen sei gegenüber einem eng verstandenen Volksbegriff der Einwand des Bedeutungs- und damit Verfassungswandels zu erheben.

Zweifelhafter noch als die Reduzierung des Volksbegriffs in Art. 20 Abs. 2 GG unter dem Gesichtspunkt der Staatsangehörigkeit sei die Erstreckung dieser Auslegung auf den Begriff des Volkes in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Allerdings wäre eine etwaige Beschränkung des Volksbegriffs in Art. 20 Abs. 2 GG auf deutsche Staatsangehörige als Homogenitätsrichtwert zu beachten. Gleichwohl wäre ein Kommunalwahlrecht für Ausländer

nicht homogenitätswidrig. Das folge schon daraus, daß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG weder Uniformität noch Konformität der verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern verlange; er lasse ihnen insbesondere hinsichtlich des Prinzips der Demokratie, das in außerordentlich vielen Erscheinungsformen verwirklicht werden könne, einen breiten Gestaltungsspielraum. Im übrigen wiesen die staatliche und die kommunale Ebene auch so deutliche Unterschiede auf, daß für letztere von einer Abschwächung der Homogenitätsanforderungen ausgegangen werden könne, die sich auch auf die Bestimmung des Volksbegriffs in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auswirke: Die Kommunen seien dem Staat nachgeordnet und verfügten nur über eine von ihm abgeleitete Hoheitsmacht. Auch hinsichtlich des Umfangs ihrer Kompetenzen, deren Wahrnehmung durch die Wahlen legitimiert werde, unterschieden sich Gemeinden und Staat wesentlich. Ferner seien die kommunalen Vertretungsorgane staatsrechtlich, strukturell und empirisch mit der Bundestag und den Landesparlamenten nicht vergleichbar.

c) Auch wegen der unterschiedlichen Legitimationsfunktionen der Wahlen zu den staatlichen und kommunalen Vertretungskörperschaften sei es verfehlt, für die Bestimmung des Begriffs "Volk in den Gemeinden" - orientiert am Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG - auf die Staatsangehörigkeit zurückzugreifen. Die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und Kreistagen verschafften den Kommunen nicht die vom Staatsvolk ausgehende demokratische Legitimation; diese werde bereits durch die grundgesetzliche Instituierung vermittelt. Die

Kommunalwahlen bewirkten - ebenso wie die Wahlen zu den Vertretungsorganen von Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung - lediglich eine zusätzliche körperschaftliche Legitimation.

d) Ein weiterer Einwand gegen die Ansicht, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG lasse einem Kommunalwahlrecht für Ausländer keinen Raum, ergebe sich aus dem spezifischen Sinngehalt kommunaler Selbstverwaltung. Dieser bestehe, wie in Art. 28 Abs. 2 GG hinreichend deutlich zum Ausdruck komme, in der Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten; die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes sollten zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammengeschlossen werden. Mit Blick auf den angestrebten Aktivierungsprozeß sei die Bestimmung des Volksbegriffs nach Staatsangehörigkeitskriterien sachfremd. Die Problembetroffenheit von Menschen auf der kommunalen Ebene sei von ihrer Staatsangehörigkeit unabhängig.

3. Die Bundesregierung, nach deren Ansicht der Antrag der Bayerischen Staatsregierung zulässig ist, und die Landesregierung von Baden-Württemberg halten die Einführung des Kommunalwahlrechts für Ausländer in Schleswig-Holstein - im wesentlichen aus denselben Erwägungen wie die Antragsteller - für grundgesetzwidrig.

Die Bundesregierung führt ergänzend aus, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG könne nicht als bloße Mindestgarantie in dem Sinne

interpretiert werden, daß zwar das deutsche Volk in den Kommunen eine Vertretung haben müsse, der einfache Gesetzgeber aber nicht gehindert sei, auch ausländischen Gemeindeeinwohnern eine Vertretung zuzubilligen. Die Ausübung der deutschen Staatsgewalt durch Teilnahme an Wahlen sei den Mitgliedern des deutschen Staatsverbandes vorbehalten; dies folge aus dem sachlichen Kontext, in dem Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 20 Abs. 2 GG stehe. Wählten die Deutschen nicht mehr allein, so gehe die Staatsgewalt nicht mehr ausschließlich vom deutschen Staatsvolk aus. Die Stimmen der deutschen Wahlberechtigten würden in ihrem Gewicht vermindert, wenn nichtdeutsche Wahlberechtigte hinzuträten.

Die Landesregierung von Baden-Württemberg trägt zusätzlich vor, die verbreitete Vorstellung, auf der kommunalen Ebene gehe es immer nur um autonom vor Ort zu entscheidende Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sei unzutreffend. Die kommunale Selbstverwaltung sei heute in weit stärkerem Maße noch als früher kein aus dem Staat ausgegliederter, sondern ein in hohem Maße staatsinkorporierter Verwaltungsbereich. Die Einheit der Verwaltung auf der kommunalen Ebene sei - wenn auch mit Unterschieden in den einzelnen Bundesländern - fortgeschritten und werde weiter vorangetrieben. Die Aufgaben lägen, gleichgültig ob im jeweiligen Kommunalrecht terminologisch noch zwischen Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises unterschieden werde oder nicht, in der Hand der kommunalen Mandats- und Amtsträger, die darum

der Legitimation durch das Staatsvolk bedürften.

4. Der 7. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts hält es einstimmig für ausgeschlossen, den Begriff des Volkes in Art. 20 Abs. 2 GG anders als im Sinne des deutschen Staatsvolkes zu verstehen.

Nach überwiegender Auffassung im Senat müsse dasselbe auch für Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gelten, so daß das angegriffene Gesetz gegen das Grundgesetz verstoße. Der einheitlichen Auslegung von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 20 Abs. 2 GG lasse sich, soweit die Gemeinden betroffen seien, nicht entgegenhalten, daß dort prinzipiell andere als staatliche Aufgaben erledigt würden. Dies treffe schon deswegen nicht zu, weil im gemeindlichen Bereich zahlreiche staatliche Auftrags- oder Weisungsaufgaben wahrgenommen werden müßten, also eine "Verschränkung der Aufgabenkreise" vorliege. Der Umstand, daß die Gemeinden der Rechtsaufsicht und - im Bereich der Auftragsangelegenheiten und der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung - sogar der Fachaufsicht unterlägen, mache die Legitimation durch das in der Gemeinde lebende Staatsvolk schon deswegen nicht entbehrlich, weil die Wirkungsmöglichkeiten solcher Aufsicht erfahrungsgemäß beschränkt seien.

Nach Auffassung von zwei Mitgliedern des Senats überlasse das Grundgesetz es der Entscheidung der Länder, ob sie in dem von ihnen zu gestaltenden Kommunalverfassungsrecht den Begriff des Volkes in einem weiteren Sinne definierten und

ausländische Gemeindeeinwohner unter bestimmten Voraussetzungen einbezögen oder nicht. Der Grund dafür, daß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Volksvertretung fordere, sei der, daß Gemeinden und Kreise Staatsgewalt in eigener Verantwortung ausübten. Hinsichtlich der Auftragsverwaltung im weiteren Sinne trügen wegen der insoweit bestehenden Fachaufsicht letztlich nicht die Volksvertretungen der Kreise und Gemeinden die Verantwortung sondern die demokratisch legitimierte Landesverwaltung. Fordere also Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für die Gemeinden und Kreise eine Volksvertretung im Hinblick gerade auf die von diesen Trägern von Staatsgewalt in eigener Verantwortung wahrzunehmenden Angelegenheiten, so liege es nahe, auf dieser Ebene der Ausübung von Staatsgewalt die "personale Basis" der demokratischen Legitimation von Verfassungs wegen nicht in gleicher Weise bestimmen zu müssen wie auf Bundes- und Landesebene.

5. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat auf Beschlüsse seines Präsidiums hingewiesen, nach denen die Übertragung des kommunalen Wahlrechts auf ausländische Gemeindeeinwohner verfassungswidrig sei.

IV.

In der mündlichen Verhandlung haben die Antragsteller, der Schleswig-Holsteinische Landtag, die Landesregierung Schleswig-Holstein und die Bundesregierung ihr schriftsätzliches Vorbringen erläutert und ergänzt. In Vorbereitung der Ver-

handlung hatte der Senat eine Stellungnahme des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht zur Rechtslage betreffend das kommunale Ausländerwahlrecht in 16 Staaten eingeholt. Der Bericht ist den Beteiligten übersandt worden; er war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

B.

Die Anträge sind nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, § 76 BVerfGG zulässig.

Die gegen die Zulässigkeit des Antrags der Bayerischen Staatsregierung erhobenen Bedenken sind nicht begründet. Eine Landesregierung kann im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht nur Bundesrecht oder Recht des eigenen Landes (vgl. BVerfGE 9, 268 <277>) zur Prüfung stellen (Söhn, Die abstrakte Normenkontrolle, in: Starck <Hrsg.>, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, 1976, Bd. I, S. 292 <306>; Bonner Kommentar - Stern <Zweitbearbeitung>, Art. 93 Rdnr. 219; Löwer, Zuständigkeiten und Verfahren des Bundesverfassungsgerichts, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 1987, S. 737 <776>; a.A. Friesenhahn, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, 1963, S. 37 <49>). Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 BVerfGG gewähren schon ihrem Wortlaut nach den Landesregierungen das Antragsrecht auch dann, wenn sie das Recht eines anderen Landes wegen förmlicher oder sachlicher Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz für nichtig halten. Das

entspricht auch dem Sinn dieser Vorschriften: Das Normenkontrollverfahren ist ein von subjektiven Berechtigungen unabhängiges objektives Verfahren zum Schutze der Verfassung, das der Prüfung von Rechtsnormen am Maßstab des Grundgesetzes dient (vgl. BVerfGE 1, 396 <407>; 2, 213 <217>; 20, 56 <95>; 20, 350 <351>; 67, 26 <37>). Aus der gemeinsamen Verpflichtung von Bund und Ländern auf die Bundesverfassung ergibt sich zudem, daß jedes Bundesland auf deren Einhaltung durch die Gesetzgebung, auch der Länder, bestehen kann.

Ob die Antragsbefugnis einer Landesregierung ausnahmsweise entfällt, wenn die von ihr beanstandete Norm fremden Landesrechts Belange des antragstellenden Landes unter keinem denkbaren Gesichtspunkt berühren kann, bedarf keiner Entscheidung. Das hier zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellte Landesgesetz, mit dem Ausländern das Kommunalwahlrecht gewährt wird, wirft Fragen nach Inhalt und Reichweite des Homogenitätsgrundsatzes (Art. 28 Abs. 1 GG) auf. Die verfassungsgerichtliche Klärung der Frage, welches Maß an Homogenität den Ländern insoweit aufgegeben ist, liegt ersichtlich im Interesse eines jeden Bundeslandes.

C.

Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 9. Februar 1989 verstößt gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach dieser Bestimmung muß das Volk auch in den Kreisen und Gemeinden eine gewählte Vertretung

haben; der Begriff des Volkes wird dabei mit demselben Inhalt wie in Art. 20 Abs. 2 GG verwendet. Diese Vorschrift meint mit "Volk" das deutsche Volk. Damit erfaßt der Begriff des Volkes in den Gemeinden und Kreisen nur deren deutsche Einwohner. Das schließt die Gewährung eines Kommunalwahlrechts an Ausländer aus.

I.

1. Der Verfassungssatz "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) enthält - wie auch seine Stellung und der Normzusammenhang belegen - nicht allein den Grundsatz der Volkssouveränität. Vielmehr bestimmt diese Vorschrift selbst, wer das Volk ist, das in Wahlen, Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) Staatsgewalt ausübt: Es ist das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland. Sie wird in Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG als demokratischer und sozialer Bundesstaat mit rechtsstaatlich-gewaltengliedernder Struktur konstituiert; als demokratischer Staat kann sie nicht ohne die Personengesamtheit gedacht werden, die Träger und Subjekt der in ihr und durch ihre Organe ausgeübten Staatsgewalt ist. Diese Personengesamtheit bildet das Staatsvolk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG hat daher nicht zum Inhalt, daß sich die Entscheidungen der Staatsgewalt von den jeweils Betroffenen her zu legitimieren haben; vielmehr muß die Staatsgewalt das Volk als eine zur Einheit verbundene Gruppe von Menschen

zu ihrem Subjekt haben.

2. Das Volk, von dem die Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland ausgeht, wird nach dem Grundgesetz von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen gebildet. Die Zugehörigkeit zum Staatsvolk der Bundesrepublik wird also grundsätzlich durch die Staatsangehörigkeit vermittelt (vgl. BVerfGE 37, 217 <239, 253>). Die Staatsangehörigkeit ist die rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status, der einerseits gleiche Pflichten, zum anderen und insbesondere aber auch die Rechte begründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfährt.

Auch andere Regelungen des Grundgesetzes, die einen Bezug zum Volk aufweisen, lassen keinen Zweifel daran, daß Staatsvolk das deutsche Volk ist: Nach der Präambel ist es das Deutsche Volk, welches sich kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt das Grundgesetz gegeben hat; Art. 33 Abs. 1 und 2 gewährleistet jedem Deutschen in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten; nach Art. 56 und Art. 64 Abs. 2 schwören der Bundespräsident und die Mitglieder der Bundesregierung, ihre Kraft dem Wohle des deutschen Volkes zu widmen; schließlich weist Art. 146 dem deutschen Volke die Entscheidung über eine das Grundgesetz zu gegebener Zeit ablösende Verfassung zu. In nicht zu übersehender Parallelität erklären die Präambel und Art. 146 GG das deutsche Volk zum Träger und Subjekt des Staates der Bundesrepublik Deutschland.

Ebenso erhält Art. 116 GG, der die Eigenschaft als Deutscher auf die sogenannten Statusdeutschen erstreckt, seinen Sinn erst dadurch, daß der Träger der deutschen Staatsgewalt im Ausgangspunkt durch die Gesamtheit der deutschen Staatsangehörigen zu definieren ist. Der Verfassungsgeber hat dort, wo er im Blick auf Besonderheiten der Nachkriegszeit bestimmte Modifikationen dieses Grundsatzes zugelassen hat, dies ausdrücklich geregelt.

3. Ist also die Eigenschaft als Deutscher nach der Konzeption des Grundgesetzes der Anknüpfungspunkt für die Zugehörigkeit zum Volk als dem Träger der Staatsgewalt, so wird auch für das Wahlrecht, durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnimmt, diese Eigenschaft vorausgesetzt. Das bedeutet keineswegs, daß dem Gesetzgeber jede Einwirkung auf die Zusammensetzung des Volkes im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verwehrt wäre. So überläßt das Grundgesetz, wie Art. 73 Nr. 2 und Art. 116 belegen, die Regelung der Voraussetzungen für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit und damit auch der Kriterien, nach denen sich die Zugehörigkeit zum Staatsvolk des näheren bestimmt, dem Gesetzgeber. Das Staatsangehörigkeitsrecht ist daher auch der Ort, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann. Es trifft nicht zu, daß wegen der erheblichen Zunahme des Anteils der Ausländer an der Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes der verfassungsrechtliche Begriff des Volkes einen Bedeutungswandel erfahren habe. Hinter dieser Auffas-

sung stent ersichtlich die Vorstellung, es entspreche der demokratischen Idee, insbesondere dem in ihr enthaltenen Freiheitsgedanken, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen. Das ist im Ausgangspunkt zutreffend, kann jedoch nicht zu einer Auflösung des Junktims zwischen der Eigenschaft als Deutscher und der Zugehörigkeit zum Staatsvolk als dem Inhaber der Staatsgewalt führen. Ein solcher Weg ist durch das Grundgesetz versperrt. Es bleibt unter diesen Umständen nach geltendem Verfassungsrecht nur die Möglichkeit, auf eine derartige Lage mit entsprechenden staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen zu reagieren, etwa dadurch, daß denjenigen Ausländern, die sich auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen haben, sich hier rechtens aufhalten und deutscher Staatsgewalt mithin in einer den Deutschen vergleichbaren Weise unterworfen sind, der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert wird.

II.

Auch die den Bundesländern zukommende Staatsgewalt kann gemäß Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur von denjenigen getragen werden, die Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind. Insofern tritt der territorial begrenzte Verband der im Bereich des jeweiligen Landes lebenden Deutschen, das (Landes-)Volk, als Legitimationssubjekt an die Stelle des Staatsvolkes der Bundesrepublik Deutschland oder - wie etwa

bei der Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene und der Ausführung von Bundesgesetzen - an seine Seite.

III.

1. Im Ergebnis gilt nichts anderes, soweit durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Vertretung des Volkes auch für die Kreise und Gemeinden vorgeschrieben wird. Schon der Wortlaut der Norm, der - abgesehen von der territorialen Begrenzung - den Begriff "Volk" einheitlich für Länder, Kreise und Gemeinden verwendet, weist darauf hin, daß es sich auch hier ausschließlich um die Deutschen handelt, die jeweils das Volk bilden und dessen Vertretung wählen.

2. Die von seinem Wortlaut her naheliegende Auslegung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG entspricht auch seinem Sinn und Zweck.

a) Die Norm bestimmt, daß die Grundentscheidungen der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie sowie für ein demokratisches Wahlverfahren nicht nur auf Bundes- und Landesebene gelten sollen, sondern auch in den Untergliederungen der Länder, den Gemeinden und Gemeindeverbänden (vgl. BVerfGE 52, 95 <111> zu Art. 2 Abs. 2 Landessatzung Schleswig-Holstein). Die Vorschrift gewährleistet damit für alle Gebietskörperschaften auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage.

b) Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG trägt auf diese Weise der besonderen Stellung der kommunalen Gebietskörperschaften im Aufbau des demokratischen Staates Rechnung. Zwar wurden die Gemeinden im 19. Jahrhundert vielfach dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet und als Korporationen der Bürger in Abwehrstellung gegenüber dem Staat begriffen; die Verfassung des Deutschen Reiches von 1849 regelte das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung in ihrem Grundrechtsteil (§ 184). Die Gemeinden sind jedoch im Laufe der Entwicklung, bei Aufrechterhaltung oder Ausbau ihres Rechts auf Selbstverwaltung, zunehmend in den staatlichen Bereich einbezogen und eingefügt worden. Vollends in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes steht die kommunale Selbstverwaltung nicht mehr in Abwehrstellung zur Staatsorganisation. Sie wird, wie Art. 28 GG zeigt, im Rahmen der staatlichen Organisation konstituiert und in den staatlichen Aufbau integriert. Das Grundgesetz hat sich innerhalb der Länder für einen auf Selbstverwaltungskörperschaften ruhenden Staatsaufbau und damit für die gegliederte Demokratie entschieden (vgl. BVerfGE 79, 127 <149>; ebenso - zu Art. 2 Abs. 2 der Landessatzung Schleswig-Holstein - BVerfGE 52, 95 <112>).

Gemeinden und Kreisen sind Strukturelemente eigen, wie sie auch einen staatlichen Verband kennzeichnen. Der der Selbstverwaltung der Gemeinden offenstehende Aufgabenkreis ist nicht sachlich-gegenständlich beschränkt sondern umfassend, soweit ihr gebietlicher Wirkungsbereich betroffen ist. Gemeinden bedürfen keines speziellen Kompetenztitels, um sich einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen; ihnen ist inso-

weit eine Allzuständigkeit ausdrücklich durch die Bundesverfassung (Art. 28 Abs. 2 GG) verbürgt. Für die Kreise fehlt es an einer solchen Verbürgung (vgl. BVerfGE 79, 127 <147>); jedoch wird auch ihnen herkömmlich kraft Landesrechts, bezogen auf ihren Bereich, Allzuständigkeit gewährt. Betätigen sich Gemeinden und Kreise in dem ihrer Selbstverwaltung unterliegenden Bereich, so üben sie ebenso hoheitliche Gewalt und damit Staatsgewalt aus wie bei der Erfüllung von Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich (vgl. BVerfGE 8, 122 <132>).

Der inhaltlich-gegenständlich nicht weiter eingegrenzten Aufgabenzuweisung entspricht eine vergleichbar allgemeine Anknüpfung für die personelle Zugehörigkeit zu einer kommunalen Gebietskörperschaft. Sie bestimmt sich nicht nach gruppenspezifischen Kriterien, wie besonderen Eigenschaften, Funktionen oder Interessen, sondern ausschließlich nach der Wohnsitznahme im Hoheitsbereich der Gebietskörperschaft; deren personale Grundlage ist damit von einer "offenen" und in diesem Sinne unbestimmten Allgemeinheit geprägt. Dementsprechend ordnet Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht nur den Ländern sondern auch den Gemeinden und Kreisen ein "Volk" als Legitimationssubjekt zu; es ist der eigentliche Träger der Selbstverwaltung und soll demgemäß eine Vertretung haben, die nach denselben Grundsätzen zu wählen ist, wie sie für die Wahlen zum Bundestag und zu den Landesparlamenten gelten.

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG will mithin nicht die "mitgliedschaftlich-partizipatorische" Komponente, die aller Selbstver-

waltung, auch der funktionalen, eigen ist, von Verfassungs wegen zusätzlich stärken, sondern die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage im Staatsaufbau sicherstellen. Anderenfalls wäre auch schwer verständlich, warum die für die Wahlen zu den Parlamenten des Bundes und der Länder geltenden Wahlgrundsätze auch für die Kommunalwahlen von Bundesverfassungs wegen vorgeschrieben sind. Aus dem Gesagten folgt zugleich, daß sich die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Wahlrechts von Ausländern im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung anders stellt.

c) Für seine mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG getroffene Entscheidung, nach der die durch Wahlen vermittelte demokratische Legitimation der Gemeindevertretung von den in der Gemeinde ansässigen Deutschen auszugehen hat, hatte der Verfassungsgeber nach alledem gute Gründe: Das in Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die staatliche Ebene verankerte demokratische Prinzip erfährt durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG seine Ausgestaltung für die Gemeinden und Kreise.

3. Auch im Aufbau des Art. 28 Abs. 1 und 2 GG kommt zum Ausdruck, daß die von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vorgeschriebenen Wahlen der kommunalen Vertretungen nicht auf eine körperschaftliche Legitimation gerichtet sind. Wäre dies gewollt, so hätte die Regelung in Art. 28 Abs. 2 GG getroffen werden müssen, nicht aber in Art. 28 Abs. 1 GG. Hier steht sie einerseits am gleichen Ort wie die Wahl der Volksvertretung auf Landesebene, andererseits in systematischem Zusammenhang mit der Homogeni-

tätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

4. Ein anderes Auslegungsergebnis wird auch nicht durch die Regelungstradition nahegelegt.

a) Die Entwicklung des Komunalverfassungsrechts in Deutschland ist seit den Anfängen der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts durchweg von Wahlvorschriften begleitet worden, die Ausländern das aktive und passive Wahlrecht versagt haben und damit Ausdruck einer an die Staatsangehörigkeit anknüpfenden Definition des Trägerverbandes der kommunalen Körperschaften sind.

Für die süd- und mitteldeutschen Länder gilt dies ohne Einschränkungen. Ihre Gemeindeordnungen machten das Wahlrecht oder den Erwerb des Bürgerrechts als Voraussetzung des Wahlrechts ausdrücklich vom Besitz des Staatsbürgerrechts oder der Staatsangehörigkeit abhängig. In einigen Staaten enthielten die Verfassungen entsprechende Regelungen (Art. 13 Nr. 2 des Grundgesetzes des Herzogthums Sachsen-Meiningen vom 23. August 1829 - abgedruckt bei Pölitz, Die Verfassungen des teutschen Staatenbundes, 2. Abtheilung, Leipzig 1847, S. 833 ff.; § 20 Abs. 2 der Verfassung für Kurhessen vom 5. Januar 1831 <GVS. 1>).

Auch für die preußischen Gemeindeordnungen ist die Anbindung des Wahlrechts an die Staatsangehörigkeit kennzeichnend. Zwar ist richtig, daß die mit dem Namen des Freiherrn vom Stein verbundene preußische Städteordnung vom 19. November 1808 (GS

1806 bis 1810 S. 324), mit der die moderne Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen ihren Anfang nahm, allen Bürgern, ohne Rücksicht auf ihre Nationalität, das Wahlrecht gewährte (vgl. § 24). Indessen darf nicht übersehen werden, daß es im Jahre 1808 weder ein einheitliches preußisches Staatsgebiet noch eine preußische Staatsangehörigkeit gab. Insoweit veränderte sich allerdings die bis dahin bestehende Rechtslage durch das Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Eigenschaft als preußischer Unterthan vom 31. Dezember 1842 (GS 1843 S. 15). Dieses Gesetz schuf ein einheitliches preußisches Staatsangehörigkeitsrecht. Seither gewährten alle Gemeindeordnungen das kommunale Wahlrecht ausdrücklich nur Preußen (und später den Angehörigen des Norddeutschen Bundes und des Reichs). Anderes galt insofern nur hinsichtlich der Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen vom 14. April 1856 (GS S. 359), die indes die Regelung des Wahlrechts nicht selbst vornahm, sondern - zur Stärkung der gutsherrlichen Autorität - den Ortsstatuten überließ und insofern noch Ausdruck einer vor-staatsbürgerlichen Ordnung war. Angesichts des im übrigen übereinstimmenden Inhalts aller späteren Gemeindeordnungen wird das Bild der Regelungstradition in Preußen nach seiner inneren Entwicklung von der Verknüpfung von Kommunalwahlrecht und Staatsangehörigkeit geprägt.

b) Aufschlußreich für das Verständnis der die kommunale Selbstverwaltung betreffenden Regelungen des Grundgesetzes sind auch die Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung, die in Art. 127 die erste für das gesamte Reichsgebiet geltende ver-

fassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie enthielt. Gemäß Art. 17 Abs. 1 WRV waren die Gemeindewahlen nach den Grundsätzen für die Wahlen zu den Volksvertretungen in den Ländern durchzuführen. Art. 17 Abs. 1 Satz 2 WRV erweiterte und beschränkte zugleich das Wahlrecht auf die "reichsdeutschen Männer und Frauen". Auch bei den Kommunalwahlen waren also nur diese wahlberechtigt (vgl. Poetzsch-Heffter, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., Berlin 1928, Art. 17 Anm. 11; Strupp, Die Rechtsstellung der Staatsangehörigen und der Staatsfremden, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Bd., Tübingen 1930, S. 274 <275 f.>; Sartorius, Die Aktivbürgerschaft und ihre politischen Rechte, in: Anschütz/Thoma, a.a.O., S. 281 <284 f.>). Es kann mithin keine Rede davon sein, Anliegen des Art. 17 Abs. 1 Satz 2 WRV sei es gewesen, das Wahlrecht von der Staatsangehörigkeit zu lösen.

c) Soweit die vor dem Grundgesetz in Kraft getretenen Verfassungen der Länder im Zusammenhang mit der Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung Aussagen zu den Gemeindewahlen enthalten, machen sie sich ausnahmslos die hergebrachte Beschränkung des Kommunalwahlrechts auf Staatsangehörige zu eigen (so Art. 98 Abs. 5 i.V.m. Art. 49 Verf. Württemberg-Baden; Art. 11 Abs. 5, Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Verf. Bayern; Art. 137 Abs. 6 i.V.m. Art. 71, Art. 73 Abs. 1 Verf. Hessen; Art. 50 i.V.m. Art. 76 Abs. 2 Verf. Rheinland-Pfalz). Vor diesem Hintergrund kann nicht zweifelhaft sein, daß eine etwaige Absicht, unter dem Volk in der Gemeinde etwas anderes zu verstehen als den durch seine Zugehörigkeit zum Staatsvolk defi-

nierten Teil der Gemeindebürger, im Parlamentarischen Rat Anlaß ausführlicher und streitiger Beratungen gewesen wäre und ein Bruch mit der Regelungstradition im Text des Grundgesetzes unmißverständlichen Ausdruck gefunden hätte.

5. Diesem Befund kann nicht mit dem Einwand begegnet werden, das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sei restriktiv auszulegen mit der Folge, daß es dem Landesgesetzgeber freistünde, Ausländern auf der kommunalen Ebene das Wahlrecht einzuräumen. Zwar läßt das Grundgesetz den Ländern, soweit es in der genannten Vorschrift verlangt, daß ihre verfassungsmäßige Ordnung den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates zu entsprechen hat, in der Gestaltung ihrer Verfassung Spielraum. Es will weder Konformität noch Uniformität herbeiführen, sondern lediglich ein gewisses Maß an Homogenität vorgeben (vgl. BVerfGE 9, 268 <279>; 24, 367 <390>; 27, 44 <56>; 36, 342 <360>; 41, 88 <116>; st. Rspr.). Bezüglich der Wahlen zu den Vertretungen des Volkes in den Gemeinden und Kreisen eröffnet allerdings Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG dem Landesgesetzgeber einen Spielraum nur in den Grenzen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Der erste Satz dieser Vorschrift wird durch den zweiten ergänzt; dieser bestimmt für seinen Regelungsgegenstand das zu wahrende Minimum an Homogenität. Danach ist die Beschränkung des Kreises der Wahlberechtigten auf Deutsche der Änderung durch den Landesgesetzgeber ebensowenig zugänglich wie die Notwendigkeit von Wahlen zu den Gemeindevertretungen und die maßgeblichen Wahlrechtsgrundsätze. Aus demselben Grunde ist es auch nicht möglich, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG im Sinne einer

Mindestverbürgung dahin auszulegen, daß die Norm zwar den deutschen Staatsangehörigen in den Kreisen und Gemeinden eine demokratische Vertretung gewährleiste, die Ausdehnung des Wahlrechts auf ausländische Einwohner aber nicht ausschließe.

IV.

Nach alledem ist es dem Landesgesetzgeber verwehrt, auch Ausländern das Wahlrecht zu den Vertretungen des Volkes in den Gemeinden einzuräumen. Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vom 9. Februar 1989 ist daher mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und nichtig. Daraus folgt nicht, daß die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann.

Offenbleiben kann, ob das im Normenkontrollverfahren angegriffene Gesetz, wie die Antragsteller meinen, auch gegen andere Vorschriften des Grundgesetzes, insbesondere gegen Art. 3 Abs. 1, verstößt.

D.

Mittelbare Folge des Gesetzes ist die Einräumung des passiven Kommunalwahlrechts an Ausländer. Ausweislich der Systematik des schleswig-holsteinischen Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes wollte der Schleswig-Holsteinische Landtag Ausländern das

passive Wahlrecht jedoch nicht unabhängig vom aktiven Wahlrecht gewähren. Es bedarf daher keiner Entscheidung, ob auch die bloße Verleihung des passiven Wahlrechts an Ausländer gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG oder andere Bestimmungen des Grundgesetzes verstößt.

E.

Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mahrenholz	Böckenförde	Klein
Graßhof	Kruis	Franßen

Der Richter Kirchhof ist an der Unterschrift verhindert.
Mahrenholz

Winter